Abschluß und Vollzug völkerrechtlicher Verträge des Bundes im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder nach dem Grundgesetz

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von

Heinrich Hüchting
aus Hannover

1965

UNIVERSITEITSBIBLIOTHEEK - LEIDEN -

Abschluß und Vollzug völkerrechtlicher Verträge des Bundes im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder nach dem Grundgesetz

Dissertation
zur Erlangung des Doktorgrades
der Juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität zu Göttingen

vorgelegt von

Heinrich Hüchting
aus Hannover

1965

1. Referent: Professor Dr. Georg Erler
2. Referent: Professor Dr. Arnold Köttgen
Tag der mündlichen Prüfung: 12.11.1965

M E I N E N E L T E R N

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Kombiniertes Zitier- und Literaturverzeichnis ...	VII
Abkürzungsverzeichnis ...	XIX
Einleitung ...	1
Erster Abschnitt: Völkerrechtliche Staatsverträge des Bundes über Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung ...	3
I. Einleitung ...	3
1. Art. 32 GG als alleinige Kompetenznorm ...	3
2. Bundesstaat und Auswärtige Gewalt ...	6
II. Auslegung des Art. 32 GG ...	10
1. Wortlaut und systematische Stellung des Art. 32 GG im Grundgesetz ...	10
2. Auslegung aus dem Zusammenhang mit anderen Bestimmungen über die auswärtigen Angelegenheiten ...	12
a) Art. 59 Abs. 2 GG und das Vertragsrecht des Bundes ...	13
b) Art. 73 Ziff. 1 GG und das Vertragsrecht des Bundes ...	15
c) Art. 123 Abs. 2 GG und das Vertragsrecht des Bundes ...	19

Seite

3. Auslegung des Art. 32 GG aus der Entstehungsgeschichte und der Verfassungstradition ... 21

a) Die Beratungen des Parlamentarischen Rates ... 21

b) Die Regelung in den früheren Verfassungen ... 30

III. Kritische Würdigung des vorläufigen Zwischenergebnisses ... 33

Zweiter Abschnitt: Völkerrechtliche Verträge des Bundes aufgrund notwendiger Bundeszuständigkeit ... 37

I. Einleitung ... 37

II. Voraussetzungen der Vertragsschlußbefugnis ... 39

1. Grenzen der Vertragsgewalt der Länder in ihrem ausschließlichen Gesetzgebungsbereich ... 39

2. Die notwendige Zuständigkeit des Bundes zum Vertragsschluß ... 44

Seite

Dritter Abschnitt: Völkerrechtliche Verwaltungsabkommen des Bundes über Gegenstände der Landesverwaltung ... 50

I. Vorbemerkung ... 50

II. Die Regelung in Art. 32 und Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG ... 52

III. Die Beteiligung des Bundesrats ... 57

Vierter Abschnitt: Die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder durch den Bund ... 59

I. Vorbemerkung ... 59

II. Zulässigkeit einer Übertragung von Hoheitsrechten der Länder durch den Bund ... 60

1. Rechtfertigung aus "notwendiger Bundeskompetenz"? ... 61

2. Rechtfertigung aus der allgemeinen Staatslehre? ... 64

a) Die Lehre von K.-H. KLEIN ... 64

b) Der Bundesgesetzgeber als Teilordnungs- und als Gesamtstaatsorgan ... 66

3. Rechtfertigung aus der confer-Theorie? ... 70

Seite

4. Spezialität des Art. 24 Abs. 1 gegenüber Art. 59 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2? ... 73

a) Befugnis des Bundes zur Übertragung von Hoheitsrechten auch ohne die Bestimmung des Art. 24 Abs. 1? ... 74

b) Umfang der Spezialität des Art. 24 Abs. 1 gegenüber Art. 59 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 ... 80

c) Grenzen der Spezialität des Art. 24 Abs. 1 gegenüber Art. 59 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 ... 83

d) Folgerung ... 90

5. Grenzen der Vertragsgewalt des Bundes bei Annahme einer umfassenden Spezialität des Art. 24 Abs. 1 gegenüber Art. 59 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 ... 92

III. Insbesondere: Die Übertragung von Rechtsprechungsbefugnissen ... 93

1. Rechtsprechung internationaler Gerichte ohne beeinträchtigende Wirkung auf die Länderrechte ... 96

2. Rechtsprechung internationaler Gerichte mit beeinträchtigender Wirkung auf die Länderrechte ... 98

3. Rechtfertigung der die Länderrechte beeinträchtigenden Rechtsprechung internationaler Gerichte ... 101

Seite

Fünfter Abschnitt: Der innerstaatliche Vollzug der im ausschließlichen Kompetenzbereich der Länder geschlossenen völkerrechtlichen Verträge des Bundes ... 105

I. Problematik ... 105

II. Unmittelbar anwendungsfähige Verträge ... 107

1. Vorbemerkung ... 107

2. Unentbehrlichkeit der Transformation? ... 112

3. Möglichkeit einer Transformation durch die Länder ... 114

a) Bedeutung der Art. 32 und 73 Ziff. 1 für die Transformation ... 114

b) Art. 59 Abs. 2 und das Verhältnis Bund - Länder ... 117

c) Praktische Folgen einer Transformation durch die Länder ... 122

d) Mitwirkung des Bundesrats an der Transformation durch den Bund ... 124

e) Ergebnis ... 126

III. Nicht unmittelbar anwendungsfähige Verträge ... 127

1. Möglichkeit einer Vollzugsgesetzgebung der Länder ... 128

a) Freie Entscheidung der Länder über den Vollzug? ... 128

b) Verpflichtung der Länder zum Vollzug? ... 131

c) Das Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts ... 135

Seite

2. Vollzugsgesetzgebung des Bundes ... 138

a) Vorbemerkung ... 138

b) Die Begründung der Vollzugskompetenz des Bundes ... 141

3. Der weitere Vollzug der Verträge ... 147

Zusammenfassung des Gesamtergebnisses ... 148

Kombiniertes Zitier- und Literaturverzeichnis

ANGERER	A n g e r e r, Hermann : Die Lehre von der auswärtigen Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland. Diss. München 1958. (Mschr. vervielf.).
ANSCHÜTZ, Reichsaufsicht .	A n s c h ü t z, Gerhard : Die Reichsaufsicht. In: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. 1. Band, Tübingen 1930, S. 363 - 377.
ANSCHÜTZ, Verfassung	A n s c h ü t z, Gerhard : Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11.10.1919. 14. Aufl. Berlin 1933.
ANSCHÜTZ-THOMA	A n s c h ü t z, Gerhard, und T h o m a, Richard : Handbuch des deutschen Staatsrechts. 2 Bde. Tübingen 1932.
BACKSMANN	B a c k s m a n n, Horst : Über die staatsrechtliche Ermächtigung zum Abschluß zwischenstaatlicher Vereinbarungen. Ein Beitrag zu Art. 59 Abs. 2. In: DVBl 1956, S. 747-760.
BÄCHLE	B ä c h l e, Hans-Ulrich : Die Rechtsstellung der Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften. Berlin 1961.
BECKER, DVBl 1955	B e c k e r, Hans-Joachim : Die Bedeutung des Art. 123 Abs. 2 des Grundgesetzes für die Reichsverträge. In: DVBl 1955, S. 105-110, 145-148.
BECKER, NJW 1957	B e c k e r, Hans-Joachim : Zum Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts. In: NJW 1957, S. 694-697.
BEER	B e e r, Manfred : Staatsverträge und Verwaltungsabkommen im heutigen deutschen Staatsrecht. Diss. München. 1960.
BERBER	B e r b e r, Friedrich : Zu den föderalistischen Aspekten der auswärtigen Gewalt. In: Festschrift für Nawiasky. München 1956, S. 245-254.

BERNHARDT ..... B e r n h a r d t, Rudolf : Der Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat. Eine Untersuchung zum deutschen und ausländischen Bundesstaatsrecht. Köln-Berlin 1957. (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 32).

BILFINGER ..... B i l f i n g e r, Carl : Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Tübingen 1923.

BÖNING, DÖV 1957 ..... B ö n i n g, Wolfgang : Abschlußkompetenz und Transformationskompetenz. In: DÖV 1957, S. 817-821.

BÖNING, DÖV 1958 ..... B ö n i n g, Wolfgang : Die Problematik der Transformationskompetenz. Erwiderung auf den Artikel von Heckt in DÖV 1958, S. 445-447. In: DÖV 1958, S. 447-448.

Bonner Komm. (Bearb.) .... D e n n e w i t z, B., u.a. : Kommentar zum Bonner Grundgesetz. Red. Bearb. durch B. Dennewitz. Hamburg 1950.

Bundesregierung, Stellungnahme ..... Stellungnahme der Bundesregierung zu der Frage der Vereinbarkeit des Vertrages über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft mit dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. In: Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. München 1952/53. Bd. 2, S. 5-37.

BURCKHARDT ..... B u r c k h a r d t, Walther : Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung. 3. A. Bern 1931.

CZAPSKI ..... C z a p s k i, Georg : Der Gerichtshof der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten. In: DB 1963, S. 125-126.

CUSHMAN ..... C u s h m a n, Robert E. : Leading Constitutional Decisions. 11. ed. New York 1958.

DAHM ..... D a h m, Georg: Völkerrecht. 3 Bde. Stuttgart 1958.

DÜNFRÜNDT	D ü n f r ü n d t : Das Vertragsschließungsrecht des Bundes (Betrachtungen zum Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts). In: ZZuVSt 1957, S. 361-364.
ENGISCH	E n g i s c h, Karl : Einführung in das juristische Denken. 2. Aufl. Stuttgart 1959.
ERLER, Göttinger Festschrift	E r l e r, Georg : Die Beschränkung der rechtsprechenden Gewalt in der Bundesrepublik durch die Zuständigkeit internationaler Gerichte. In: Göttinger Festschrift für das OLG Celle. Göttingen 1961, S. 27-60.
ERLER, Grundprobleme	E r l e r, Georg : Grundprobleme des internationalen Wirtschaftsrechts. Göttingen 1956.
ERLER, Staatssouveränität	E r l e r, Georg : Staatssouveränität und internationale Wirtschaftsverflechtung. Bericht auf der 4. Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht am 31.3. und 1.4. 1955. In: Zum Problem der Souveränität. Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht. Heft 1. Karlsruhe 1957.
ERLER, VVDStRL	E r l e r, Georg : Das Grundgesetz und die öffentliche Gewalt internationaler Staatengemeinschaften. 1. Bericht auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Erlangen v. 7.-9.10.1959. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 18, Berlin 1960.
FISCHER-MENSHAUSEN	F i s c h e r - M e n s h a u s e n, Herbert : Die Abgrenzung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern. In: DÖV 1952, S. 673-679.
FLEINER-GIACOMETTI	F l e i n e r, Fritz, und G i a c o m e t t i, Zaccaria : Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich 1949.
FLEISCHMANN	F l e i s c h m a n n, Max : Die völkerrechtliche Stellung des Reichs und der Länder. In: HdbDStR I, S. 209-224.

FORSTHOFF ..... F o r s t h o f f, Ernst : Gutachten vom 28.10.1952. In: Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. München 1952/53. Bd. 2, S. 312-336.

GECK ..... G e c k, Wilhelm Karl : Die völkerrechtlichen Wirkungen verfassungswidriger Verträge. Zugleich ein Beitrag zum Vertragsschluß im Verfassungsrecht der Staatenwelt. (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 38). Köln und Berlin 1963.

GEIGER ..... G e i g e r, W. : Das Bund-Länderverhältnis in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: BayVBl 1957, S. 301-307, 337-343.

GIESE ..... G i e s e, Friedrich : Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. 4. Aufl. Frankfurt/M. 1955.

GREWE, Auswärtige Gewalt . G r e w e, Wilhelm : Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik Deutschland. Bericht auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Bonn am 15./16.10.1953. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer. Heft 12, S. 129-178.

GREWE, Wehrbeitrag ..... G r e w e, Wilhelm : Gutachten vom 1.11.1952. In: Wehrbeitrag II, S. 706-741.

GREWE, Weinheimer Tagung . G r e w e, Wilhelm : In welchem Rahmen wird sich die künftige Bundesgesetzgebung abspielen? In: Bundesrecht und Bundesgesetzgebung. Bericht über die Weinheimer Tagung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten am 22. und 23.10.1949. Frankfurt/Main 1950, S. 28-52.

GUGGENHEIM ..... G u g g e n h e i m, Paul : Lehrbuch des Völkerrechts. Bd. 1. Basel 1948.

HAAS ..... H a a s, Diether : Abschluß und Ratifikation internationaler Verträge. In: AöR Bd. 78, S. 381-389.

HAMANN ..... H a m a n n, Andreas : Das Grundgesetz. Kommentar. 2. Aufl. Neuwied und Berlin 1961.

HAENEL ..... H a e n e l, Albert : Deutsches Staatsrecht. 2 Bde. Leipzig 1892.

HATSCHEK ..... H a t s c h e k, Julius : Deutsches und preussisches Staatsrecht. 2 Bde. 2. Aufl. Berlin 1930.

HAUEISEN ..... H a u e i s e n : Öffentlich-rechtliche Vorfragen im Zivilprozeß. In: NJW 1953, S. 123 ff.

HECKEL ..... H e c k e l, Johannes : Verträge des Reichs und der Länder mit auswärtigen Staaten nach der Reichsverfassung. In: AöR 46 (1924), S. 209-224.

HECKT ..... H e c k t, Wilhelm : Die Transformation von Verträgen des Bundes über Gegenstände der ausschließlichen Ländergesetzgebung. Stellungnahme zu dem Artikel von Böning a.a.O. In: DÖV 1958, S. 445-447.

HEYDTE ..... H e y d t e, Wilhelm, v.d. : Zur Problematik der Begriffe Souveränität und auswärtige Gewalt. In: DÖV 1953, S. 585-587.

HUBER ..... H u b e r, Ernst-Rudolf : Wirtschaftsverwaltungsrecht. Tübingen 1954.

JAENICKE ..... J a e n i c k e, Günter : Der übernationale Charakter der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. In: ZaöRVR. Bd. 19 (1958), S. 153-196.

JELLINEK, Georg ..... J e l l i n e k, Georg : Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882.

JELLINEK, Walter ..... J e l l i n e k, Walter : Kritische Betrachtungen zur Völkerrechtsklausel in den deutschen Verfassungsurkunden. In: Festgabe für E. Kaufmann. Stuttgart u. Köln 1950, S. 181-190.

KAISER ..... K a i s e r, Joseph H. : Die Erfüllung der völkerrechtlichen Verträge des Bundes durch die Länder. In: ZaöRVR Bd. 18 (1957/58), S. 526-558.

KAUFMANN, Bundesrat ..... K a u f m a n n, Erich : Rede in der Sondersitzung des Deutschen Bundesrates am 15.6.1951 (Anhörung der Sachverständigen zum Vertrag über die Gründung der Europ. Gemeinschaft für Kohle und Stahl). In: Deutscher Bundesrat. Sitzungsberichte, S. 19-23.

KAUFMANN, Normenkontrollverfahren	K a u f m a n n, Erich : Normenkontrollverfahren und völkerrechtliche Verträge. In: W. Jellinek-Gedächtnisschrift. München 1955, S. 445-456.
KAUFMANN, Wehrbeitrag	K a u f m a n n, Erich : Rechts-Gutachten vom 17.8.1952. In: Wehrbeitrag II, S. 42-71.
KELSEN, Staatslehre	K e l s e n, Hans : Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925.
KELSEN, Bundesexekution ..	K e l s e n, Hans : Die Bundesexekution. In: Festgabe für Fritz Fleiner. Tübingen 1927, S. 127-187.
KLEIN, K.-H.	K l e i n, Karl-Heinz : Die Übertragung von Hoheitsrechten. Berlin 1952.
KLEIN, Wehrbeitrag	K l e i n, Friedrich : Gutachten vom 31.10.1952. In: Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. München 1952/53. Bd. 2, S. 456-504.
KRAUS, Auswärtige Stellung	K r a u s, Herbert : Die auswärtige Stellung der Bundesrepublik Deutschland nach dem Bonner Grundgesetz. Göttingen 1950.
KRAUS, Kulturabkommen	K r a u s, Herbert : Die Zuständigkeit der Länder und der Bundesrepublik Deutschland zum Abschluß von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten nach dem Bonner Grundgesetz. In: AVR 1951/52, S. 414-427.
KRAUS, Verwaltungsfunktionen	K r a u s, Herbert : Verwaltungsfunktionen der Legislative auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten (Staatsverträge, Krieg und Frieden). In: HdbDStR II, S.341-358.
KRAUS, Wehrbeitrag I	K r a u s, Herbert : Gutachten vom 5.7.1952. In: Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. München 1952/53. Bd. 1, S. 139-147.
KRAUS, Wehrbeitrag II	K r a u s, Herbert : Gutachten vom 7.10.1952. a.a.O. Bd. 2, S. 517-558.
KRÜGER, Auswärtige Verwaltung	K r ü g e r, Herbert : Auswärtige Verwaltung. In: Die Verwaltung. Heft 38.

KRÜGER, Völkerrecht	K r ü g e r, Herbert : Völkerrecht im Bundesstaat. In: Recht und Gerechtigkeit. Festgabe für Erich Kaufmann. Stuttgart u. Köln 1950, S. 239-248.
KÜCHENHOFF	K ü c h e n h o f f, Erich : Ungeschriebene Bundeszuständigkeiten und Verfassungsauslegung. In: DVBl 1951, S. 585-588, 617-621.
KUTSCHER	K u t s c h e r, Hans : Bonner Vertrag. Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den drei Mächten nebst Zusatzvereinbarungen und Briefwechsel. München und Berlin 1952.
LABAND	L a b a n d, Paul : Staatsrecht des deutschen Reiches. 2. Aufl. Freiburg 1888.
LODEMANN	L o d e m a n n, Werner : Begriff und Praxis von Verwaltungsabkommen der Zentralexekutive in Bundesstaaten. Diss. Kiel 1956. (Mschr. vervielf.).
LOEWENSTEIN, Verfassungsänderung	L o e w e n s t e i n, Karl : Erscheinungsformen der Verfassungsänderung. Tübingen 1931.
LOEWENSTEIN, Wehrbeitrag .	L o e w e n s t e i n, Karl : Gutachten v. 28.10.1952. In: Wehrbeitrag II, S. 337-401.
MACDONNALD	M a c D o n n a l d, Vincent C. : Judicial Interpretation of the Canadian Constitution. In: The University of Toronto Law Journal. Vol. 1 (1935/36), S. 260-286.
v. MANGOLDT, Kommentar ...	M a n g o l d t, Hermann, v. : Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. 2. Aufl. Berlin und Frankfurt 1959.
v. MANGOLDT, Wehrbeitrag .	M a n g o l d t, Hermann, v. : Gutachten vom 7.8.1952. In: Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Bd. der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. München 1952/53. Bd. 2, S. 72-93.
v. MANGOLDT-KLEIN	M a n g o l d t, Hermann, v., und K l e i n, Friedrich : Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. 2. Aufl. Berlin und Frankfurt 1959.

MATTHIES ..... M a t t h i e s, Heinrich : Das Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und die nationalen Gerichte der Mitgliedstaaten. In: JZ 1954, S. 305-309.

MAUNZ, Staatsrecht ..... M a u n z, Theodor : Deutsches Staatsrecht. 11. Aufl. München und Berlin 1962

MAUNZ, Wehrbeitrag ..... M a u n z, Theodor : Gutachten vom Oktober 1952. In: Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. München 1952/53. Bd. 2, S. 591-619.

MAUNZ-DÜRIG ..... M a u n z, Theodor, und D ü r i g, Günter : Grundgesetz. Kommentar. München und Berlin 1961.

MEIER ..... M e i e r, Ernst : Über den Abschluß von Staatsverträgen. Leipzig 1874.

MENZEL, Auswärtige Gewalt M e n z e l, Eberhard : Die auswärtige Gewalt in der Deutung des Bundesverfassungsgerichts. In: AöR 79, S. 326-349.

MENZEL, Völkerrecht ..... M e n z e l, Eberhard : Völkerrecht. Ein Studienbuch. München und Berlin 1962.

MENZEL, VVDStRL ..... M e n z e l, Eberhard : Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik Deutschland. Mitbericht auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Bonn am 15./16.10.1953. In: VVDStRL Heft 12, S. 179-220.

MOSLER, Auswärtige Gewalt M o s l e r, Hermann : Die auswärtige Gewalt im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland. In Festschrift für Bilfinger, Köln und Berlin 1954, S. 243-330.

MOSLER, Festschrift Thoma M o s l e r, Hermann : Die völkerrechtliche Wirkung bundesstaatlicher Verfassungen. In: Festschrift für Thoma. Tübingen 1949.

MOSLER, Kulturabkommen ... M o s l e r, Hermann : Kulturabkommen des Bundesstaats. Zur Frage der Beschränkung der Bundesgewalt in auswärtigen Angelegenheiten. In: ZaöRVR Bd. 16 (1955/56), S. 1-34.

MÜNCH	M ü n c h, Fritz : Die Abgrenzung des Rechtsbereichs der supranationalen Gemeinschaften gegenüber dem innerstaatlichen Recht. Bericht auf der Tagung der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht am 4. und 5.4.1957. In: Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht. Heft 2. Karlsruhe 1958.
NAWIASKY	N a w i a s k y, Hans : Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart u. Köln 1950.
OPHÜLS	O p h ü l s, C.F. : Gerichtsbarkeit und Rechtsprechung im Schumanplan. In: NJW 1954, S. 693-697.
PEASLEE	P e a s l e e, Amos J. : Constitutions of Nations. 3. vols., second edition, o.O. o.J.
PETERS	P e t e r s, Hans : Die Stellung der Bundesrepublik in der Kulturverwaltung nach dem Bonner Grundgesetz. In: Um Recht und Gerechtigkeit. Festgabe für Erich Kaufmann. Stuttgart und Köln 1950, S. 289-298.
PFEFFER von SALOMON.....	P f e f f e r v o n S a l o m o n, Rainer : Kann über die auswärtige Gewalt die Kompetenzverteilung in der Bundesrepublik verschoben werden? Diss. Mainz 1956. (Mschr. vervielf.).
PROEBST	P r o e b s t, Max : Die Lehre vom Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reich und die Einzelstaaten des Reichs. München o.J.
PUHL	P u h l, Friedrich : Die staatsrechtlichen Voraussetzungen der Ratifikationserklärung des Bundespräsidenten. Diss. Köln 1953.
Quellen I, II	Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit. Bd. 1, Tübingen 1949. Bd. 2 Tübingen 1951.
SCHÄFER	S c h ä f e r, Hans : Bundesaufsicht und Bundeszwang. In: AöR Bd. 78 (1952/53), S. 1-48.

SCHÄTZEL, Wehrbeitrag I ..	S c h ä t z e l, Walter : Gutachten vom 1.7.1952. In: Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. München 1952/53. Bd. 1, S. 323-354.
SCHÄTZEL, Wehrbeitrag II .	S c h ä t z e l, Walter : Gutachten (ohne Datum) a.a.O. Bd. 2, S. 620 - 650.
SCHEUNER	S c h e u n e r, Ulrich : Gutachten vom 18.8.1952. In: Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. München 1952/53. Bd. 2, S. 94-154.
SCHLOCHAUER, Öffentliches Recht	S c h l o c h a u e r, Hans-Jürgen: Öffentliches Recht. Karlsruhe 1957.
SCHLOCHAUER, Rechtsschutz	S c h l o c h a u e r, Hans-Jürgen: Der Rechtsschutz gegenüber der Tätigkeit internationaler und übernationaler Gerichte. Frankfurt 1952.
SCHMITT	S c h m i t t, Carl : Verfassungslehre. 3. Aufl. München und Leipzig 1928. Unveränderter Neudruck. Berlin 1957.
SCHRÖCKER	S c h r ö c k e r : Die Wiederanwendung der Vorkriegsverträge nach dem Grundgesetz. 1. Teil. In: DVBl 1954, S. 486-491.
SCHÜLE	S c h ü l e, Adolf : Die Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber dem Bundesrat. In: Festschrift für Bilfinger. Köln und Berlin 1954, S. 441-472.
SCHÜTTE	S c h ü t t e, Hermann : Das Bonner Grundgesetz und das Völkerrecht. Diss. Heidelberg 1950. (Mschr. vervielf.).
SMEND, Integrationslehre .	S m e n d, Rudolf : Integrationslehre. In: Handbuch der Sozialwissenschaften. Bd. 5. Stuttgart usw. 1956, S. 299-302.
SMEND, Ungeschriebenes Verfassungsrecht ..	S m e n d, Rudolf : Ungeschriebenes Verfassungsrecht im monarchistischen Bundesstaat. In: Festgabe für Otto Mayer. Tübingen 1916, S. 247-270.
SMEND, Verfassung	S m e n d, Rudolf : Verfassung und Verfassungsrecht. München und Leipzig 1928.

SONN ..... S o n n, Peter : Die auswärtige Gewalt des Gliedstaats im Bundesstaat. Eine Untersuchung auf der Grundlage der bundesstaatlichen Verfassungen in Europa. In: Hektogr. Veröffentlichungen des Instituts für Internationales Recht an der Universität Kiel. Nr. 3. Kiel 1960.

STEFFEN ..... S t e f f e n, Fritz : Die auswärtige Gewalt und der Reichspräsident. Berlin 1933.

STRALENHEIM ..... S t r a l e n h e i m, Henning, v.: Die Zuständigkeit des Bundes und der Länder zum Abschluß von Kulturabkommen mit auswärtigen Staaten. In: Bayerische Verwaltungsblätter 1955, S. 6-9.

Strupp-Schlochauer (Bearb.) ..... S c h l o c h a u e r, Hans-Jürgen (Hrsg.) : Wörterbuch des Völkerrechts. Begründet von Karl S t r u p p. Bd. 1-3. 2. Aufl. Berlin 1960-1962.

STÜBEN ..... S t ü b e n, Wolf-Dietrich : Die Grenze der parlamentarischen Kontrolle beim Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen des Bundes mit dem Ausland. Diss. Göttingen 1957. (Mschr. vervielf.).

SÜSTERHENN ..... S ü s t e r h e n n, Adolf : Gutachten vom 23.6.1952. In: Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. München 1952/53. Bd. 1, S. 260-271.

THOMA ..... T h o m a, Richard : Gutachten vom 25.7.1952. In: Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. München 1952/53. Bd. 2, S. 155-176.

TRIEPEL, Kompetenzen ..... T r i e p e l, Heinrich : Die Kompetenzen des Bundesstaates und die geschriebene Verfassung. In: Festschrift für Laband, Bd. 2. Tübingen 1908, S. 249-336

TRIEPEL, Reichsaufsicht .. T r i e p e l, Heinrich : Die Reichsaufsicht. Berlin 1917.

TRIEPEL, Völkerrecht ..... T r i e p e l, Heinrich : Völkerrecht und Landesrecht. Leipzig 1899.

ULE ..... U l e : Der Gerichtshof der Montangemeinschaft als europäisches Verwaltungsgericht. In: DVBl 1952, S. 65-72.

VERDROSS ..... V e r d r o s s, Alfred : Völkerrecht. 4. Aufl. Wien 1959.

WAHL ..... W a h l, K. H. : Die deutschen Länder in der Außenpolitik. Stuttgart 1930.

WALZ ..... W a l z, Gustav Adolf : Völkerrecht und staatliches Recht. Stuttgart 1933.

WEBER, Wehrbeitrag ..... W e b e r, Werner : Gutachten (ohne Datum). In: Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. München 1952/53. Bd. 2, S. 177-190.

WOLFF, Udo ..... W o l f f, Udo : Die Beteiligung von Bundesstaaten an völkerrechtlichen Kollektivverträgen. Diss. Kiel 1956. (Mschr. vervielf.).

WOLFF, Wehrbeitrag ..... W o l f f, Ernst : Gutachten (ohne Datum). In: Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. München 1952/53. Bd. 2, S. 202-214.

WOLGAST ..... W o l g a s t, Ernst : Die auswärtige Gewalt des deutschen Reichs. In: AöR 44 (1923), S. 1-112.

Abkürzungsverzeichnis:

aRV	Verfassung des Deutschen Reichs v. 16.4.1871.
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts.
AVR	Archiv des Völkerrechts.
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung.
BGBl	Bundesgesetzblatt.
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung).
DB	Der Betrieb. Wochenschrift für Betriebswirtschaft, Steuerrecht, Wirtschaftsrecht und Arbeitsrecht.
DöV	Die öffentliche Verwaltung.
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt.
EAGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft. BGBl 1957 II, S. 1014.
EWGV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. BGBl 1957 II, S. 766.
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland v. 23.5.1949.
HA-Prot.	Verhandlungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates. Bonn 1949.
HChE	Herrenchiemseer Verfassungsentwurf (Entwurf eines Grundgesetzes für den "Bund deutscher Länder").
HChE Darst. T.	Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee v. 10. - 23.8.1948. München o.J.
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge.
JUS	Juristische Schulung. Zeitschrift für Studium und Ausbildung.
MUV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. BGBl 1952 II, S. 447, geän. BGBl 1960 II, S. 1573.

Nds. GVBl	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt.
NJW	Neue Juristische Wochenschrift.
RGBl	Reichsgesetzblatt.
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer.
Wehrbeitrag I, II	Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. München 1952/53.
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs v. 11.8.1919.
ZaöRVR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.
ZZuVSt	Zeitschrift für Zölle und Verbrauchsteuern.

Einleitung

Im Bereich der Auswärtigen Gewalt stoßen die natürlichen Antinomien der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik besonders hart aufeinander. Der Grund hierfür liegt darin, daß das Grundgesetz einerseits den Ländern die Teilnahme am völkerrechtlichen Verkehr gestattet, indem es ihnen ein eigenes völkerrechtliches Vertragsschlußrecht gewährt (Art. 32 Abs. 3 GG), andererseits aber die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten zur "Sache des Bundes" erklärt (Art. 32 Abs. 1 GG).

Während der Parlamentarische Rat den Erörterungen über die Auswärtige Gewalt nur einen geringen Raum gegeben hat, hat sich die Staatsrechtslehre sowohl im Verfassungsstreit um die Zulässigkeit eines deutschen Wehrbeitrages im Rahmen einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft als auch auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer im Jahre 1953 eingehend mit den Grenzen der Vertragsgewalt von Bund und Ländern beschäftigt. Seitdem ist dieses Problem aus der staatsrechtlichen Literatur nicht mehr hinwegzudenken.

Der für die Fragen des Vertragsabschlusses und des Vertragsvollzuges aus der Regelung des Grundgesetzes entstehende Konflikt zwischen Bund und Ländern kann nur an Hand der Verfassung selbst gelöst werden. Dabei handelt es sich in erster Linie um die im Grundgesetz niedergelegten Vorschriften (sog. formelles Verfassungsrecht). Daneben ist aber zusätzlich der ganze Bereich des materiellen Verfassungsrechts zugrunde zu legen, so daß die Entscheidung sich nicht nur auf die positiven Verfassungsnormen, sondern auch auf die ungeschriebenen Verfassungsrechtssätze sowie auf allgemeine verfassungsrechtliche Erwägungen stützen muß. Hierdurch gewinnen die Grundsätze über die Abgrenzung der auswärtigen Zuständigkeiten von Bund und Ländern an Elastizität. Sie können auf diese Weise den Bedürfnissen der sich ständig verändernden Verfassungswirklichkeit angepaßt werden und ermöglichen dem Bund

in weitem Ausmaße die zentralisierte Geltendmachung seiner auswärtigen Interessen, die durch die zunehmende Intensität der auswärtigen Beziehungen und die Interdependenz der einzelnen außenpolitischen Entscheidungen gefordert wird.+)

+) Die vorliegende Arbeit wurde im wesentlichen im Frühjahr 1964 abgeschlossen.

Erster Abschnitt: Völkerrechtliche Staatsverträge des Bundes über Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung

I. Einleitung

1. Art. 32 GG als alleinige Kompetenznorm

Ausgangspunkt einer jeden Untersuchung über Zuständigkeitsfragen im Verhältnis von Bund und Ländern muß Art. 30 GG [+] sein. Dieser Verfassungsartikel enthält die grundlegende Bestimmung, daß die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder ist, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt. Hierin liegt eine materielle Kompetenzregelung im Sinne sowohl einer Zuständigkeitsverteilung als auch einer Zuständigkeitsvermutung [1]. Nur soweit das Grundgesetz den Bund ausdrücklich (z.B. Art. 73-75, 86 ff.) oder stillschweigend [2] zur Ausübung von Staatsgewalt ermächtigt, sind die Länder unzuständig. Damit folgt das Grundgesetz dem üblichen Aufbauprinzip bundesstaatlicher Verfassungen [3][4].

[+] Die in der Arbeit nachfolgend ohne Zusatz zitierten Artikel sind solche des Bonner Grundgesetzes.

1) h.M., vgl. MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 1 zu Art. 30 mit Nachweisen (Fußn. 1-3 ebda.).

2) Die h.L. erkennt unter engen Voraussetzungen eine Zuständigkeit aus der Natur der Sache und kraft Sachzusammenhangs an; vgl. MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 14 u. 15 zu Art. 30. Siehe auch die Ergebnisse der Weinheimer Tagung des Instituts zur Förderung öffentl. Angelegenheiten in: Bundesrecht und Bundesgesetzgebung (1950), abgedr. auch in Bonner Komm. Anm. II zu Art. 30 (DENNEWITZ), die die h.M. wiedergeben.

3) MOSLER, Kulturabkommen S. 7.

4) Vgl. auch die Verfassung der USA, Art. X der "articles in addition to, and amendment of, the Constitution of the United States of America": "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people". Bei PEASLEE vol. III, p. 582 ff. (592).

Eine solche besondere ausdrückliche Ermächtigung des Bundes enthält neben den Kompetenzkatalogen des 7. und 8. Abschnittes des Grundgesetzes auch Art. 32, dessen Absatz 1 bestimmt: "Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes." Damit wird die Kompetenzregelung des Art. 30 zugunsten des Bundes umgekehrt und zugleich eine Vermutung für die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten geschaffen [5]. Im Zweifel gilt der Bund als zuständig.

Art. 32 ist die allein entscheidende Norm für die Rechtsstellung des Bundes im Verhältnis zu den Ländern im gesamten Bereich der Auswärtigen Gewalt [6]. Nur aus ihm kann der Umfang seiner auswärtigen Befugnisse hergeleitet werden, nicht aber aus der Bestimmung des Art. 59 Abs. 2, der lediglich das Verhältnis der Bundes o r g a n e untereinander in bezug auf den völkerrechtlichen Verkehr der Bundesrepublik regelt [7]. Dieser Schluß ergibt sich zwar noch nicht unbedingt daraus, daß Art. 32 zu den Artikeln des Abschnitts II des Grundgesetzes gehört, der das Verhältnis "Der Bund und die Länder" regelt; denn in ihm finden sich neben organisatorischen Normen der föderativen Ordnung auch solche, die gänzlich andersartige Tatbestände regeln (z.B. Art. 21, Art. 26). Jedoch schließt Art. 32 sich unmittelbar an diejenigen Artikel an, die ausschließlich auf

---

5) h.M.; für alle MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 16 zu Art. 32; s.a. BERNHARDT S. 131, 199; in der Sache ebenso v. MANGOLDT-KLEIN Anm. III 1 zu Art. 32, der jedoch grundsätzliche Bedenken gegen den Begriff der "Zuständigkeitsvermutung" geltend macht; vgl. auch ebda. II 2 zu Art. 32 und III 2 a zu Art. 30.

6) Der Begriff der Auswärtigen Gewalt ist in der deutschen Staatsrechtslehre seit langem eingebürgert. Er umfaßt im wesentlichen die Materie, die Art. 32 Abs. 1 "Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten" nennt; vgl. zur geschichtlichen und dogmatischen Entwicklung GREWE, Auswärtige Gewalt S. 130 ff.

7) Ganz überwiegende Meinung; z.B. HAMANN A zu Art. 59; MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 10 zu Art. 32; GREWE, Auswärtige Gewalt S. 163; mit Einschränkungen jedoch v. MANGOLDT-KLEIN II 2 a zu Art. 59, die dem Art. 59 zugleich eine Regelung für die intra governmental division of powers entnehmen (dazu unten S. 117).

das Verhältnis der "Teilordnungen" Bund und Länder gerichtet sind, und ist nur aus ihnen heraus in dem genannten Sinne verständlich.

Diese für die nachfolgende Untersuchung grundlegende Folgerung läßt sich auch aus der Entstehungsgeschichte des Art. 32 ableiten [8].

Art. 41 Abs. 1 des Herrenchiemseer Entwurfs (heute Art. 32 Abs. 1) wollte die Zuständigkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge [9] zwischen Bund und Ländern entsprechend ihrer Gesetzgebungszuständigkeit verteilen. Daneben wies der Art. 81 dem Bundespräsidenten die Vertretung der Bundesrepublik im völkerrechtlichen Verkehr zu (heute Art. 59 Abs. 1 Satz 1), begründete Art. 35 Ziff. 1 eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes in auswärtigen Angelegenheiten (heute Art. 73 Ziff. 1) und zählte Art. 116 Abs. 1 den auswärtigen Dienst zu den Gegenständen der auswärtigen Verwaltung (heute Art. 87 Abs. 1). Im Hinblick auf diese neben Art. 41 des Entwurfs stehenden Bestimmungen wurde in der Zweiten Lesung des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates ein Änderungsantrag eingebracht [10], der dem Absatz 1 des Art. 41 folgende Fassung geben wollte: "Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen". Die Bundeskompetenz sollte nach diesem Antrag in Art. 41 des Entwurfs gar nicht noch einmal erwähnt werden, weil sie sich bereits aus den anderen genannten Bestimmungen, insbesondere aus der Gesetzgebungskompetenz in auswärtigen Angelegenheiten ergebe. Da hingegen die Mehrheit der Ausschußmitglieder die übrigen Bestimmungen nicht für ausreichend hielt, verfiel der Änderungsantrag der Ablehnung. Auch der später angenommene Änderungsantrag des Abgeordneten von MANGOLDT in der Dritten

---

8) Vgl. JÖR, Bd. 1, S. 300 ff.
9) Das völkerrechtliche Vertragsschließungsrecht bildet den Kern der "Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten" i.S. von Art. 32 Abs. 1.
10) HA-Prot., S. 367 f.

Lesung des Hauptausschusses [11], auf den im anderen Zusammenhang noch eingegangen werden muß [12], wurde damit begründet, daß sich die Bundeskompetenz für das Gebiet der Pflege der auswärtigen Beziehungen noch nicht allein aus den Art. 35 Ziff. 1, 81 und 116 Abs. 1 des Entwurfs ergäbe, sondern einer besonderen und ausdrücklichen Normierung in Art. 41 (dem heutigen Art. 32) bedürfe.

Es kann daher im weiteren davon ausgegangen werden, daß Art. 32 die Zuständigkeiten von Bund und Ländern für den Bereich der Pflege der auswärtigen Beziehungen abschließend festlegt.

2. Bundesstaat und Auswärtige Gewalt

Ist damit die sedes materiae bestimmt, so kann Art. 32 sogleich auf seinen m a t e r i e l l e n Gehalt hin untersucht werden. Dabei muß man von der apodiktischen Zuweisung der "Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten" an den Bund in Abs. 1 ausgehen. Mit dieser den Bund vor den Ländern ermächtigenden und verpflichtenden Norm hat sich der Verfassungsgeber nicht nur zur Übernahme der entsprechenden Regelung aus der Weimarer Reichsverfassung (Art. 78 Abs. 1) in das Grundgesetz entschieden [13]; er stellte sich in die Tradition aller bundesstaatlichen Verfassungen der Gegenwart: nicht eine einzige Bundesverfassung hat die Kompetenzverteilung in einer anderen Weise vorgenommen als in der, daß

---

11) HA-Prot., S. 627
12) s. unten S. 23 ff.
13) Art. 78 Abs. 1 WRV: "Die Pflege der Beziehungen zu den auswärtigen Staaten ist ausschließlich Sache des Reichs". Das Fehlen des Wortes "ausschließlich" in Art. 32 Abs. 1 soll keine materielle Änderung andeuten; schon unter der WRV war das Wort unverständlich im Hinblick auf das Vertragsrecht der Länder (Art. 78 Abs. 2 WRV) und mußte als Redaktionsversehen gelten. Vgl. auch BÖNING, DÖV 1957, S. 819.

der Bund primär und auf den wichtigsten Gebieten allein zur Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten berufen ist [14)15)].

Mit Recht weist BERNHARDT [16)] darauf hin, daß der Grund für diese in allen Bundesstaaten anzutreffende Präponderanz des Bundes [17)] gegenüber den Gliedstaaten im Bereich der Auswärtigen Gewalt auf ihre Entstehung zurückzuführen ist: für den Zusammenschluß zu einem einheitlichen Staatengebilde war stets in erster Linie das Streben nach gemeinschaftlicher Behauptung der Unabhängigkeit nach außen maßgebend. So hieß es im Vorspruch zum Entwurf der Siebzehn vom 26.4.1848: "Da ... der Mangel an Einheit in dem Deutschen Staatsleben innere Zerrüttung und Herabwürdigung der Volksfreiheit, g e p a a r t m i t O h n m a c h t n a c h A u s s e n h i n [18)], über die Deutsche Nation gebracht hat, so soll nunmehr an die Stelle des bisherigen Deutschen Bundes eine auf Nationaleinheit gebaute Verfassung treten" [19)].

Schon die Vorläufer bundesstaatlicher Gebilde, die Staatenbünde, traten mit verschiedenen Befugnissen nach außen hin als Einheit auf, wie Art. 11 der Deutschen Bundesakte vom

---

14) Vg. MOSLER, Kulturabkommen S. 12 und Anm. 31.
15) Allerdings unterscheiden sich die Bundesverfassungen in bezug auf die Verteilung der auswärtigen Befugnisse insoweit, als die eine Gruppe der Bundesverfassungen die Länder zu potentiellen Völkerrechtssubjekten erhebt und zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge ermächtigt, die andere die Länder nach außen "abriegelt"; vgl. dazu MENZEL VVDStRL S. 200.
16) BERNHARDT, S. 33 f.
17) Diese kommt selbst noch in Art. 32 Abs. 3 zum Ausdruck, der die Zustimmung der Bundesregierung zu allen völkerrechtlichen Verträgen der Länder fordert.
18) hervorgehoben nur hier.
19) Entwurf des Deutschen Reichsgrundgesetzes, der Deutschen Bundesversammlung als Gutachten der siebzehn Männer des öffentlichen Vertrauens am 26.4.1848 überreicht; s. Quellen I, S. 235; so weit auch zitiert bei BERNHARDT, S. 33 Anm. 109; § 3 Abs. a zog daraus die Folgerung, indem er der "Reichsgewalt" die "Rechtliche Vertretung Deutschlands und der einzelnen deutschen Staaten nach außen, mithin das Recht der Verträge und des gesamten diplomatischen Verkehrs zu diesem Zweck" übertrug; vgl. Quellen I, S. 236.

8.6.1815 zeigt [20], wonach der Bund allein Waffenstillstands- und Friedensvereinbarungen schließen durfte und die Gliedstaaten in ihrer auswärtigen Vertragsgewalt in gewissen Beziehungen beschränkt waren.

Wenn also bereits das Studium der Verfassungsgeschichte ergibt, daß die Bundesorgane stets mit Vorrang Träger der Auswärtigen Gewalt waren und sind, so muß darüber hinaus eine solche Zuständigkeitsverteilung als ein begriffliches Wesensmerkmal des Bundesstaates bezeichnet werden. Georg JELLINEK [21] hat schon zur Zeit der Reichsverfassung von 1871 festgestellt, daß es mit dem Wesen eines Staates nicht vereinbar ist, daß seine Glieder das Recht zu beliebigen Vertragsschlüssen mit auswärtigen Mächten besitzen. "Aus der Souveränetät der Bundesgewalt ergibt sich, dass die Thätigkeiten, welche die Existenz des Gesamtstaates unmittelbar berühren, ausschliesslich der Centralgewalt zustehen müssen" [22]. Tatsächlich ist nur ein solcher Bundesstaatsbegriff denkbar; anderenfalls wäre die Dauerhaftigkeit und Homogenität der Verbindung ohne rechtliche Gewähr und infolgedessen ständig in Gefahr. Insofern ist die Entscheidung des Grundgesetzes, die Bundesrepublik als einheitlichen Verband nach außen zur Geltung zu bringen (Art. 32 Abs. 1), in dem Willen des Verfassungsgebers zur Bildung einer bundesstaatlichen Struktur (Art. 20) bereits mit enthalten.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse sollen im folgenden Voraussetzungen und Umfang des völkerrechtlichen Vertragsschlußrechts [23] des Bundes auf den Gebieten der ausschließlichen

---

20) Quellen I, S. 25: Abs. 2: "Bey einmal erklärtem Bundeskrieg darf kein Mitglied einseitige Unterhandlungen mit dem Feinde eingehen, noch einseitig Waffenstillstand oder Frieden schliessen". Abs. 3: "Die Bundesglieder ... verpflichten sich ..., in keine Verbindungen einzugehen, welche gegen die Sicherheit des Bundes oder einzelner Bundesstaaten gerichtet wären".

21) S. 291 f.

22) JELLINEK, Georg, S. 291.

23) Neben dem Begriff "Vertragsschlußrecht" werden im gleichen Sinne im folgenden die in der Literatur geläufigen Begriffe "Vertragsrecht","Vertragskompetenz", "Vertragsschließungsbefugnis", "Vertragsgewalt" verwendet.

Zuständigkeiten der Länder [24] - zunächst im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebung [25] - untersucht werden. Zweifel an einer solchen Allzuständigkeit des Bundes treten deshalb auf, weil Art. 32 Abs. 3 dem Vertragsschlußrecht des Bundes (Abs. 1) ein selbständiges, wenn auch von der Zustimmung der Bundesregierung abhängiges, Vertragsschlußrecht der Länder gegenüberstellt: "Soweit die Länder zur Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen". Das Verhältnis dieser beiden Kompetenznormen zueinander ist Gegenstand eines Auslegungsstreites, der die staatsrechtliche Literatur in zwei annähernd gleich große Lager teilt. Die eine Gruppe der Autoren will den Absatz 3 des Art. 32 eng auslegen, so daß die Länder zwar ein eigenes völkerrechtliches Vertragsschlußrecht im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebung besitzen sollen, der Bund jedoch gleichrangig mit ihnen auf diesem Gebiet völkerrechtliche Verträge schließen darf, und daß mit Ausübung des Vertragsschlußrechtes durch den Bund das Vertragsschlußrecht der Länder erlischt [26]. Diese Ansicht bejaht also eine sogenannte k o n k u r r i e r e n d e Befugnis des Bundes zum völkerrechtlichen Vertragsschluß im Sinne der konkurrierenden (Vorrangs-) Gesetzgebung des Art. 72. Die andere Gruppe von Autoren glaubt, den Abs. 3 des Art. 32 so verstehen zu müssen, als gewähre er den Ländern für ihren ausschließlichen Gesetzgebungsbereich eine ebenso a u s s c h l i e ß l i c h e Vertragsschlußbefugnis mit auswärti-

---

24) Darunter werden alle Zuständigkeiten zur Ausübung von Staatsgewalt auf dem Gebiet der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung verstanden.
25) Für den Bereich der Verwaltung s. u. 3. Abschnitt.
26) GREWE, Auswärtige Gewalt S. 165 ff.; KAISER, S. 541 f.; KAUFMANN, Bundesrat S. 21 C; v. MANGOLDT-KLEIN, V 2 b zu Art. 32; MENZEL, VVDStRL S. 206, 219 ff.; ders. in Bonner Komm. II 1 zu Art. 32; SCHEUNER, Wehrbeitrag II S. 153; HAAS, S. 382; KUTSCHER, S. 26; U. WOLFF, S. 63 ff.; SONN, S. 141.

gen Staaten [27][28].

II. Auslegung des Art. 32 GG

1. Wortlaut und systematische Stellung des Art. 32 GG im Grundgesetz

Auszugehen ist vom Wortlaut der Bestimmung [29], nach dem die Länder über die Gegenstände ihrer Gesetzgebung völkerrechtliche Verträge "abschließen können". Aus dieser Formulierung u.a. leiten die Schriftsteller, die eine konkurrierende Vertragsschlußbefugnis von Bund und Ländern bejahen, die Richtigkeit ihrer Ansicht ab [30]. Nach ihrer Meinung hätte ein gegenteiliger Wille des Verfassungsgebers in einer Formulierung wie z.B.

---

27) KRAUS, Gutachten I S. 144; NAWIASKY, VVDStRL Heft 12, S. 237; SCHLOCHAUER, Öffentliches Recht S. 109; v.d.HEYDTE, S. 587; BERBER, S. 245 f., 252 ff.; MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 29 ff.; MERK, VVDStRL Heft 12, S. 231; H. PETERS, S. 290; K.-H. KLEIN, S. 53; BERNHARDT, S.140 ff., 154; SCHRÖCKER, S. 527; v. STRALENHEIM, S. 6 ff.; ebenso PFEFFER v. SALOMON, S. 28 ff.; mit Einschränkungen MOSLER, Festgabe Thoma S. 150 f.; ders., Kulturabkommen S. 23 ff.- Die Übersicht über den Meinungsstand bei SONN, S. 130 ff., ist teilweise mißverständlich, so z.B. bezüglich der Lehrmeinungen von MOSLER, BERNHARDT und PFEFFER v. SALOMON, die gerade nicht für eine "zentralistische", sondern für eine "föderalistische" Auslegung des Art. 32 eintreten. Die für die "zentralistische" Auffassung genannten Autoren befürworten auch nicht eine "ausschließliche Bundeszuständigkeit" (SONN S. 132), sondern allenfalls eine als umfassend zu bezeichnende Bundeszuständigkeit.

28) Die Tatsache, daß die Länder von dieser Vertragsschlußbefugnis nur mit Zustimmung der Bundesregierung Gebrauch machen können, steht der Bezeichnung als "ausschließlicher Vertragsschlußbefugnis" nicht entgegen; denn der Bund kann nach dieser Ansicht (vgl. Fußnote 27) auch durch Versagung der Zustimmung die Vertragsschließungskompetenz nicht an sich ziehen; diese steht, wenn von ihr überhaupt Gebrauch gemacht wird, den Ländern zu. Vgl. zur Bedeutung des Zustimmungsrechts auch unten S. 11 f.

29) sog. "grammatische Auslegung"; vgl. zu den Methoden der Auslegung von Gesetzen die übersichtliche Darstellung bei ENGISCH, S. 73 ff.

30) Vgl. z.B. v. MANGOLDT-KLEIN, V 2 b zu Art. 32; U. WOLFF, S. 63; KAISER, S. 542.

" ... schließen die Länder ... Verträge ab" oder " ... können nur sie ... Verträge abschließen" oder einer ähnlichen Fassung seinen Ausdruck gefunden [31]. Jedoch läßt auch nach dem allgemeinen Sprachgebrauch eine Kann-Vorschrift Raum für zwei unterschiedliche Auslegungen: möglich ist sowohl ein Verständnis im Sinne von "kann allein" als auch "kann auch". Schließlich ist der erhebliche Streit, der sich an die Auslegung dieser Vorschrift (Art. 32 Abs. 3) geknüpft hat, ein Beweis für die Mehrdeutigkeit der Formulierung. Ist jedoch ein Gesetzeswortlaut nicht ganz zweifelsfrei in einem einzigen Sinne zu verstehen, so darf dieser Wortlaut zur Auslegung der betreffenden Norm nicht herangezogen werden.

Auch die Tatsache, daß Art. 32 Abs. 3 das Vertragsschlußrecht der Länder unter das Erfordernis der "Zustimmung der Bundesregierung" stellt, deutet für sich genommen noch nicht auf eine nur konkurrierende Zuständigkeit der Länder hin. Sicherlich wird hierdurch das Vertragsrecht der Länder erheblich eingeschränkt; das war aber auch schon in ganz ähnlicher, sogar noch einschneidenderer [32] Weise der Fall, als die ursprüngliche Fassung des Art. 41 HChE (Art. 32 GG) in seinem Absatz 1 [33] den Ländern so gut wie unbestrittenermaßen ein auf den Gebieten ihrer ausschließlichen Gesetzgebung ebenso ausschließliches Vertragsschlußrecht zubilligte. Auch dieses ausschließliche Vertragsschlußrecht war dem Veto des Bundes nicht entzogen. Art. 41 Abs. 2 Sätze 1 und 2 HChE in ihrer ursprünglichen Fassung bestimmten nämlich: "Will ein Land in Verhandlungen mit auswärtigen Staaten eintreten, so ist dem Bund vorher Mitteilung zu machen. Erhebt der Bund Bedenken,

---

31) so v. MANGOLDT-KLEIN ebenda.
32) Vgl. auch v. MANGOLDT, Kommentar S. 199.
33) "Die Zuständigkeit, Verträge mit auswärtigen Staaten zu schließen, richtet sich nach der Zuständigkeit zur Gesetzgebung". HChE Darst. T., S. 30 f.

so nimmt das Land von Verhandlungen Abstand" [34]. Dieser Vorbehalt nahm den Ländern nicht ihre an sich in Abs. 1 des Art. 41 HChE zugestandene, auf den Gebieten ihrer alleinigen Gesetzgebung ausschließliche Vertragsschlußbefugnis.

Eine Auslegung der Bestimmung aus ihrer systematischen Stellung in der Verfassung [35] führt ebenfalls nicht weiter. Aus ihr u.a. wurde oben zwar die grundsätzliche Bedeutung des Art. 32 für das Verhältnis von Bund und Ländern abgeleitet [36], für seinen materiellen Gehalt in bezug auf die Verteilung der Vertragskompetenzen können jedoch aus der systematischen Auslegung keine Erkenntnisse gewonnen werden.

2. Auslegung des Art. 32 GG aus dem Zusammenhang mit anderen Bestimmungen über die auswärtigen Angelegenheiten

Bevor eine eingehende Analyse der Entstehungsgeschichte des Art. 32 vorgenommen wird, soll versucht werden, Sinn und Tragweite dieser Bestimmung aus anderen Artikeln des Grundgesetzes abzuleiten, die ebenfalls die Regelung der "auswärtigen Angelegenheiten" zum Inhalt haben; denn eine einzelne Verfassungsbestimmung kann nicht isoliert betrachtet und allein aus sich heraus verstanden werden [37]. Maßgebend für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift ist vielmehr der "in dieser zum Ausdruck kommende objektive Wille des Gesetzgebers, so wie er sich

---

34) Satz 3 verlangte die Zustimmung des Bundes zu Länderverträgen über einen Gegenstand, bei dem der Bund von seiner Zuständigkeit zum Vertragsschluß noch keinen Gebrauch gemacht hatte. In der 8. Sitzung des Hauptausschusses (HA-Prot. S. 100) erhielt Abs. 2 auf Vorschlag des Allgemeinen Redaktionsausschusses ohne Diskussion folgende Fassung: "Für die Einleitung von Vertragsverhandlungen und den Abschluß eines Vertrages mit einem auswärtigen Staat bedürfen die Länder der Zustimmung des Bundes".

35) sog. "logisch-systematische Auslegung", vgl. ENGISCH, S. 73, 78 f.

36) oben S. 4 f.

37) BVerfGE 1, 15.

aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem S i n n - z u s a m m e n h a n g ergibt, in den diese hineingestellt ist" [38]. Dieser Sinnzusammenhang soll durch die Auslegung der Art. 59 Abs. 2, 73 Ziff. 1 und 123 Abs. 2 [39] aufgedeckt werden. Demgegenüber kommt der Entstehungsgeschichte einer Vorschrift für deren Auslegung nur insofern Bedeutung zu, als sie die "Richtigkeit einer nach den angegebenen Grundsätzen - sc. Wortlaut und Sinnzusammenhang s.o. - ermittelten Auslegung bestätigt oder Zweifel aufhebt, die auf dem angegebenen Weg allein nicht ausgeräumt werden können" [40][41].

a) Art. 59 Abs. 2 GG und das Vertragsrecht des Bundes

Art. 32 ist diejenige Verfassungsnorm, welche die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern im Bereich der Auswärtigen Gewalt vornimmt [42]. Dagegen liegt die Bedeutung des Art. 59 in der Abgrenzung der Kompetenzen der Bundesorgane untereinander, so daß Absatz 2 die Bundes- G e s e t z g e b u n g der Bundes- V e r w a l t u n g, nicht aber die B u n d e s -Gesetzgebung der Gesetzgebung der L ä n d e r gegenüberstellen will [43]. Für den Umfang der Vertragsbefugnis des Bundes im Verhältnis zur Vertragsgewalt der Länder ist dem Art. 59 infolgedessen unmittelbar nichts zu entnehmen [44]. Jedoch kann man den Absatz 2 als I n d i z für die Richtigkeit der oben aus Art. 32 hergeleiteten Beschränkung der völkerrechtlichen Vertragsmacht des Bundes

---

38) BVerfGE 1, 299 (312) (gesperrt nur hier).
39) Art. 24 wird in einem späteren Abschnitt gesondert behandelt; zu den genannten Artikeln, soweit diese für die Auslegung von Art. 32 von Interesse sind, auch eingehend BERNHARDT, S. 143 ff.
40) BVerfGE 1, 299 (312).
41) Die im Voraufgehenden bezeichnete Systematik bei der Auslegung von Gesetzesbestimmungen orientiert sich nicht nur an der Rechtsprechung des BVerfG, sondern entspricht auch den allg. anerkannten Auslegungsregeln. Dazu insbes. KÜCHENHOFF, besonders S. 677, mit Nachw. und v. MANGOLDT-KLEIN IV 6 der Einleitung des Band 1 des Kommentars.
42) s.o. S. 4 ff.
43) h.M.; vgl. HAMANN A zu Art. 59.
44) K.-H. KLEIN, S. 51, insbes. Anm. 17 ebenda.

werten; wenn es in Absatz 2 heißt, für Verträge über Gegenstände der B u n d e s gesetzgebung sei die Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften erforderlich, so liegt die Annahme nicht fern, daß das Gebiet der L a n d e s gesetzgebung der bundesvertraglichen Ausgestaltung verschlossen ist.

So ist auch die Ablehnung eines Antrags der SPD-Fraktion in der 57. Sitzung des Hauptausschusses [45] verständlich, der die Mitwirkung des Parlaments auf alle Verträge erstrecken wollte, die sich "auf G e g e n s t ä n d e d e r G e s e t z g e b u n g beziehen". Die Antragsteller gingen davon aus, daß sich eine unbeschränkte Bundeskompetenz schon aus anderen Bestimmungen ergab, und wollten durch die Änderung verhindern, daß der Bund "durch außerstaatliche Verträge unmittelbar - sc. ohne Beteiligung der Legislative - in die Landesgesetzgebung eingreifen" könnte. Der Antrag konnte hingegen keine Zustimmung finden, da der Parlamentarische Rat eben nicht eine umfassende Bundeszuständigkeit annahm, sondern den Bund auf die Gebiete seiner Gesetzgebung verwiesen sah [46][47].

---

45) JÖR Bd. 1, S. 416.
46) s. a. BERNHARDT, S. 151 ff.
47) BÖNING DÖV 1957, 818 vertritt die Ansicht, Art. 59 Abs. 2 setze ein Vertragsschlußrecht des Bundes im Bereich der ausschl. Landesgesetzgebung voraus, wenn er zwischen den "Verträgen, welche sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen" und "Verträgen, welche die polit. Beziehungen des Bundes regeln", unterscheide; andernfalls wäre nach seiner Ansicht die Alternativfassung nicht verständlich. Dem ist nicht zu folgen. Die Alternativfassung hat unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Beteiligung beim Vertragsschluß, wie noch ausgeführt wird, auch dann ihren Sinn, wenn der Bund völkerrechtliche Verträge nur über Gegenstände seiner eigenen Gesetzgebung abschliessen kann. Will man überhaupt aus Art. 59 Abs. 2, der nur die Beteiligung der Bundesorgane beim Zustandekommen eines Vertrages regeln soll, einen Schluß auf den Umfang des Vertragsschlußrechts des Bundes ziehen, so müßte dieser eher zu dem entgegengesetzten Ergebnis führen; denn hätte der Verfassungsgeber dem Bund die Materien der Landesgesetzgebung zur Verfügung in völkerrechtlichen Verträgen überlassen, so hätte es - wie bereits im Text ausgeführt - nahegelegen, in Art. 59 Abs. 2 von Verträgen zu sprechen, die sich "auf Gegenstände der Gesetzgebung" (nicht: Bundesgesetzgebung) beziehen.

b) Art. 73 Ziff. 1 GG und das Vertragsrecht des Bundes

Art. 73 Ziff. 1, der dem Bund die "ausschließliche Gesetzgebung über die auswärtigen Angelegenheiten" zuweist, könnte Bedenken gegen ein ausschließliches Vertragsschlußrecht der Länder nach Art. 32 Abs. 3 wecken, wenn man den Begriff der "auswärtigen Angelegenheiten" so weit auslegt, daß darunter jede Materie in dem Moment fällt, in dem der Bund sie zum Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrages macht [48]. Bei einer solchen Auslegung des Art. 73 Ziff. 1 sind die "auswärtigen Angelegenheiten" ein dynamischer Begriff: Der Bund verfügt über die "auswärtigen Angelegenheiten" praktisch im Sinne einer Kompetenz-Kompetenz und kann sich durch einen völkerrechtlichen Vertragsschluß jederzeit neue Zuständigkeiten verschaffen.

aa) Wenn eine derartige "Selbstzuweisung" von Gesetzgebungs- und Vertragskompetenzen durch den Bund schon erheblichen rechtsstaatlichen Bedenken unterliegen muß [49], so erschüttert auch eine genaue, systematisch-logische Auslegung des Art. 73 Ziff. 1 die Richtigkeit dieser An-

---

48) so insbes. SCHEUNER, Wehrbeitrag II S. 153; GREWE, Auswärtige Gewalt S. 167; KAUFMANN, Wehrbeitrag II S. 59; DÜNFRÜNDT, S. 363; v. MANGOLDT, Kommentar S. 200 und 393; dagegen MOSLER, Auswärtige Gewalt S. 255, 266; KRAUS, Gutachten I S. 146; U. WOLFF, S. 66 f.; NAWIASKY, VVDStRL Heft 12, S. 236; v.d. HEYDTE, ebenda S. 237 f.; zu der entsprechenden Bestimmung des Art. 6 Ziff. 1 WRV vertrat nur HATSCHEK die Ansicht, das Reich sei nach dieser Vorschrift zur Verfügung über ausschließliche Länderrechte bei Vertragsschlüssen befugt; HATSCHEK II, S. 437, 445 f.- SCHEUNER entnimmt daher das Recht des Bundes zur völkervertraglichen Regelung der Auslandsschulden und zur Errichtung von Instituten im Ausland dem Art. 73 Ziff. 1. Ebenso wäre nach seiner Ansicht aufgrund von Art. 73 Ziff 1 der Bund zu einer vertraglichen und gesetzgeberischen Regelung von montanen Ausbeutungsrechten in der staatenlosen Arktis befugt, falls solche in einem völkerrechtlichen Abkommen (ähnlich den Rechten an dem Festlandsockel aufgrund der Genfer Konvention über den Festlandsockel von 1958) vereinbart würden. ("Völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Probleme des dem Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland vorgelagerten Festlandsockels". Unveröffentlichtes Rechtsgutachten v. 28.9.1963, S. 65,69).

49) s. PFEFFER v. SALOMON, S. 28 f.

sicht. Welche Gegenstände kann der Bund unter Berufung auf seine Gesetzgebungszuständigkeit in auswärtigen Angelegenheiten (Art. 73 Ziff 1) gesetzlich normieren?

Diese Frage ist im Schrifttum sowohl zur Weimarer Reichsverfassung als auch zum Grundgesetz kaum behandelt worden. Sicherlich fällt hierunter die Regelung der auswärtigen Verwaltung des Bundes. So kann ein auf Art. 73 Ziff. 1 gestütztes Gesetz die Ausbildung der Diplomaten, die Organisation der deutschen auswärtigen Vertretungen sowie das gesamte Gesandtschafts- und Konsularwesen regeln. Außerdem kann der Bund eine gesetzliche Regelung über das Verfahren beim Abschluß von Verträgen der Länder mit auswärtigen Staaten treffen [50] sowie die Rechtsstellung der zur Bundesrepublik entsandten diplomatischen Vertreter anderer Staaten gesetzlich bestimmen [51]. Hierbei ist der Bund an die sonst einer bundesrechtlichen Regelung gezogenen Grenzen nicht gebunden; er kann also auch in den Bereich ausschließlicher Län-

---

50) hierzu Bonner Komm. (MENZEL) II 7 zu Art. 32; HAAS, S. 382.

51) SCHRÖCKER, S. 488; Bonner Komm. (MENZEL) II 7 zu Art. 32; auch MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 33 zu Art. 32; ähnlich v. MANGOLDT, Kommentar S. 393. In allerdings fragwürdiger Argumentation heißt es abschließend bei MAUNZ-DÜRIG a.a.O.: "Würde allein Art. 73 Ziff. 1 dem Bund eine Transformationskompetenz für alle Vertragsinhalte verleihen, weil diese "auswärtige Angelegenheiten" wären, so müßte sinnwidrigerweise der Bund auch solche Vertragsinhalte ausschließlich transformieren können, welche die Länder nach Art. 32 Abs. 3 vereinbart haben." Ebenso BÖNING, DÖV 1957, S. 820. - Für das frühere Recht (Art. 6 Ziff. 1 WRV) HECKEL, S. 213 f.; HECKEL weist darauf hin, daß sich eine solche Kompetenz auch ohne ausdrückliche Hervorhebung aus der Natur der Sache ergeben hätte (S.221); zustimmend insoweit SCHRÖCKER a.a.O.; KRAUS, Wehrbeitrag I, S. 146.

dermaterien eindringen [52)53)]. Dagegen kann der Bund nicht unter Berufung auf Art. 73 Ziff. 1 die Rechtsstellung von Ausländern ganz allgemein gesetzlich regeln [54)]. Hiergegen sprechen die Art. 73 Ziff. 3 und 74 Ziff. 4 (Ein- und Auswanderung, Auslieferung, Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer), die nur dann eine selbständige Bedeutung haben können, wenn sich Art. 73 Ziff. 1 auf die Regelung dieser Angelegenheiten nicht erstreckt. Neben diesen gibt es andere Vorschriften in Abschnitt VII des Grundgesetzes, die sich mit Einzelfragen der Beziehungen zum Ausland befassen: Art. 73 Ziff. 5 (Zoll-, Handels- und Schifffahrtsfragen), Art. 74 Ziff. 5 (Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung), Art. 74 Ziff. 17 (Ein- und Ausfuhr landwirtschaftlicher Erzeugnisse) und Art. 105 Abs. 1 (Zollgesetzgebung).

Kaum widerlegbar weisen diese Vorschriften, die für die auswärtigen Beziehungen allgemein entscheidende Fragen einzeln aufführen, darauf hin, daß das Grundgesetz in Art. 73 Ziff. 1 keine Generalermächtigung

---

52) Schon für die Reichsverfassung von 1871 HAENEL S. 533; Der Bund kann also z.B. besondere Schulen für die Kinder ausländischer Diplomaten mit besonderen Lehrplänen einrichten, s. BERNHARDT, S. 145.

53) Der am 30.7.1956 unterzeichnete Konsularvertrag zwischen der Bundesrepublik und dem Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nord-Irland (Gesetz vom 27.5.1957, BGBl. 1957 II, S. 284. Der Vertrag ist am 22.12.1957 in Kraft getreten. Bek. vom 31.12.1957, BGBl. 1958 II, S.17.) räumt in seinem Teil IV Konsuln weitgehende steuerliche Vorteile ein; in der Bundesrepublik werden sie auch von solchen Steuern freigestellt, welche nach dem Grundgesetz zur ausschließlichen Gesetzgebung der Länder gehören (vgl. Art. 70 ff., 105 ff. GG).

54) Zu beachten ist jedoch, daß sich die materiellen Bundeskompetenzen nach den sonstigen Ziffern des Art. 73, nach Art. 74, 75, 105 und allen übrigen im GG verstreuten Zuständigkeitsnormen auf die Regelung der Stellung von Inländern und Ausländern in gleicher Weise erstrecken.

des Bundes zum Erlaß aller Normen aufstellen will, die für die Beziehungen zum Ausland von Bedeutung sind [55].

bb) Auch für die Auslegung des Art. 73 Ziff. 1 gibt die Entstehungsgeschichte wertvolle Hinweise, die die Richtigkeit der hier vorgetragenen Ansicht erhärten [56].

Die Bestimmung des heutigen Art. 73 Ziff. 1 (unter Ausklammerung der Wehrpflicht und des zivilen Bevölkerungsschutzes [57]) schloß sich als Art. 35 Abs. 1 des HChE an den Art. 6 Ziff. 1 WRV an [58], der nach einhelliger Meinung - mit Ausnahme von HATSCHEK [59] - keine Ermächtigung des Reichs zur Verfügung über Länderrechte enthielt [60]. Sie wurde ohne Diskussion angenommen. Wenn man dieser Bestimmung nun den bis zur Dritten Lesung im Hauptausschuß unveränderten Art. 41 Abs. 1 an die Seite stellt, worin ausdrücklich das völkerrechtliche Vertragsrecht des Bundes wie der Länder von ihrer jeweiligen Gesetzgebungsbefugnis abhängig gemacht wurde, so zwingt das dazu anzunehmen, daß Art. 35 Ziff. 1 (heute Art. 73 Ziff. 1) nicht eine unbegrenzte Bundeskompetenz zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge auch auf Gebieten der Landesgesetzgebung enthalten,

---

55) Im Ergebnis auch MAUNZ-DÜRIG Rdnr. 33 zu Art. 32; BERNHARDT, S. 147; BERBER, S. 252.

56) Gegen die folgende Argumentation kann DÜNFRÜNDT, S. 363 noch weniger als gegen die nur systematische Auslegung des Art. 73 Ziff. 1 geltend machen, daß diesem Art. möglicherweise für das Gebiet des Völkerrechts eine gegenüber seiner innerstaatlichen Bedeutung erweiterte Bedeutung zukomme. Diese durch nichts begründete Unterstellung wird durch die im folgenden im Text skizziert wiedergegebene Entstehungsgeschichte des Art. vollends widerlegt.

57) eingefügt durch die am 28. März 1954 in Kraft getretene Verfassungsänderung, BGBl. 1954 I, S. 45.

58) "Das Reich hat die ausschließliche Gesetzgebung über die Beziehungen zum Ausland".

59) Staatsrecht II, S. 445 f.

60) Vgl. BERNHARDT, S. 115 mit Nachw.

sondern lediglich einen Sonderberreich regeln soll. Denn andernfalls hätte ein offensichtlicher und ganz unverständlicher Widerspruch zwischen derjenigen Norm bestanden, die dem Bund seine Gesetzgebungsmaterien und den Ländern ihre Gesetzgebungsmaterien zur vertraglichen Regelung überließ (Art. 41 Abs. 1 HChE), und derjenigen Norm, die für die auswärtigen Angelegenheiten eine a u s s c h l i e ß l i c h e, also unbegrenzte Gesetzgebungskompetenz des Bundes festsetzte (Art. 35 Ziff. 1 HChE). Die ausdrücklich den Ländern in der einen Norm garantierte Vertragsgewalt wäre ihnen in der anderen wieder entzogen worden. Das kann aber nicht gewollt gewesen sein. - Auch der Darstellende Teil des Herrenchiemseer Entwurfs [61] sah die Begrenzung der Vertragszuständigkeit durch die innerstaatliche Normsetzungsgewalt als selbstverständlich an; diese aber war verteilt auf Bund und Länder und nicht durch Art. 35 Ziff. 1 des Entwurfs allein dem Bund übertragen.

c) Art. 123 Abs. 2 GG und das Vertragsrecht des Bundes

Schließlich ist bei der Auslegung des Art. 32 Abs. 1 auch an der Bestimmung des Art. 123 Abs. 2 nicht vorbeizugehen[62]. Dieser aus den Zweifeln an der Fortgeltung des zwischen dem Deutschen Reich und dem Heiligen Stuhl im Jahre 1933 geschlossenen Reichskonkordats hervorgegangene Artikel geht offenbar von einem grundsätzlich ausschließlichen völkerrechtlichen Vertragsschlußrecht der Länder im Bereich ihrer

---

61) S. 30 f.

62) "Die vom Deutschen Reich abgeschlossenen Staatsverträge, die sich auf Gegenstände beziehen, für die nach diesem Grundgesetz die Landesgesetzgebung zuständig ist, bleiben, wenn sie nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen gültig sind und fortgelten, unter Vorbehalt aller Rechte und Einwendungen der Beteiligten in Kraft, bis neue Staatsverträge durch die nach diesem Grundgesetz zuständigen Stellen abgeschlossen werden oder ihre Beendigung aufgrund der in ihnen enthaltenen Bestimmungen anderweitig erfolgt."

ausschließlichen Gesetzgebung aus; denn andernfalls hätten Bedenken an der Fortgeltung völkerrechtlicher Verträge in diesem Bereich - genauer gesagt: der Fortgeltung des aus diesen Verträgen entstandenen innerstaatlichen Vertragsrechts [63] - angesichts des Art. 123 Abs. 1 nicht aufkommen können. Daher ordnet Art. 123 Abs. 2 die Fortgeltung dieses Vertragsrechts an, bis neue Staatsverträge "d u r c h d i e n a c h d i e s e m G r u n d g e s e t z z u s t ä n d i g e n S t e l l e n" abgeschlossen werden, womit nur die nach dem Grundgesetz jetzt allein zuständigen Bundesländer gemeint sein können [64]. Die Vorschrift wäre nämlich unverständlich und überflüssig, wenn sie nicht die jetzige alleinige Vertragsschlußkompetenz der Länder voraussetzte. Denn ginge sie von einer konkurrierenden Vertragsschlußkompetenz des Bundes aus, so wäre nicht einzusehen, warum sie überhaupt und warum sie gerade für diese - Gegenstände der ausschließlichen Landeskompetenz betreffenden - Verträge die selbstverständliche Feststellung enthält, daß einmal geschlossene Verträge solange in Kraft bleiben, bis neue Verträge abgeschlossen werden oder ihre Beendigung auf Grund der in ihnen enthaltenen Bestimmungen anderweitig erfolgt.

In der Fassung, die dieser Artikel ursprünglich nach dem gemeinsamen Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, des Zentrums und der DP vom 29.11.1948 [65] erhalten sollte, kam die nunmehrige alleinige Zuständigkeit der Länder zum Vertrags-

---

63) Vgl. BVerfGE 6, 341 (Konkordatsurteil).

64) Dagegen ist nicht anzunehmen, mit den "nach diesem Grundgesetz zuständigen Stellen" seien lediglich die in Art. 59 aufgeführten Bundesorgane gemeint; denn ein besonderer Hinweis, daß diese Organe bei dem rechtsgültigen Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages zu beteiligen seien, wäre vollkommen überflüssig. Vielmehr liegt es auf der Hand anzunehmen, daß die in diesem Satzteil angesprochene Zuständigkeit denselben Bezugspunkt wie die zu Beginn des Satzes erwähnte Zuständigkeit besitzt, nämlich: die materielle Befugnis einerseits des Gesamtstaats und andererseits der Einzelstaaten zum Vertragsschluß.

65) Ziffer 7; Drs. 321.

schluß über die ihrer ausschließlichen Gesetzgebung unterliegenden Materien ganz deutlich zum Ausdruck. Es hieß darin: "Die am 1.1.1945 bestehenden Verträge mit den Kirchen bleiben in Kraft, bis sie durch neue, von den Ländern abzuschließende Vereinbarungen abgelöst sind." Diese Fassung wurde während der 1. Lesung im Hauptausschuß dahin geändert, daß es am Satzende jetzt heißen sollte: "... bis die Länder neue Verträge abschließen." Mit dieser Änderung sollte die Annahme ausgeschlosssen werden, als seien die Länder zum Abschluß neuer Verträge verpflichtet. Im Fünferausschuß erhielt der Abs. 2 des Art. 123 die heutige Fassung [66].

An der Bestimmung des Art. 123 Abs. 2 ist daher abzulesen, daß der Verfassungsgeber dem Bund eine Vertragsschlußbefugnis im Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung nicht gewähren wollte.

3. Auslegung des Art. 32 GG aus der Entstehungsgeschichte und der Verfassungstradition

a) Die Beratungen des Parlamentarischen Rates

Die Entstehungsgeschichte einer Gesetzesnorm zählt auch heute noch zu den allgemein anerkannten Regeln der Ge-

---

66) s.a. zur Entstehungsgeschichte Bonner Komm. (HOLTKOTTEN), Art. 123 Anm. I b; vgl. ferner zu der Frage MAUNZ-DÜRIG, Art. 32, Rdnr. 38; auch ausführlich BEER, S. 184 ff. BEER weist insbes. darauf hin, daß Art. 123 Abs. 2 nur verdeutlichend einen nach Tatbestand und Rechtsfolge schon in Art. 123 Abs. 1 geregelten Fall hervorhebt; Art. 123 Abs. 2 räume einen Zweifel aus, der sich einstellen könnte, wenn das Grundgesetz sich auf die Bestimmung des Abs. 1 beschränkt hätte. Die Fortgeltung des in innerstaatliches Recht transformierten Inhalts von Verträgen des Reichs, die nach dem Grundgesetz der Landesgesetzgebung unterliegen, wäre möglicherweise mit der Begründung in Frage gestellt worden, daß der Vertragsinhalt sich auf ein Gebiet beziehe, das heute zur ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder gehöre (a.a.O. S. 186).

setzesauslegung [67]. Sie hilft auch bei dem Verständnis des Art. 32 weiter.

Den Beratungen des Parlamentarischen Rates lag zu der hier erörterten Materie der Art. 41 des Herrenchiemseer Entwurfs zugrunde [68]. Nach dessen Abs. 1 sollten sich die Vertragskompetenzen des Bundes und der Länder nach ihrer Zuständigkeit zur Gesetzgebung richten. Der Artikel blieb bis zur 3. Lesung im Hauptausschuß unverändert [69]. Ohne eingehende Diskussion wurde es zunächst als feststehend angesehen, daß Bund und Länder insoweit zum völkerrechtlichen Vertragsschluß jeweils a u s s c h l i e ß l i c h befugt seien, wie ihre innerstaatliche Gesetzgebungsbefugnis reichte. Die ausschließlichen Länderbefugnisse bildeten danach die Grenze der Vertragsgewalt des Bundes. Das ergab auch unzweideutig der Abs. 2 des Art. 41 HChE [70], wonach Länderverträge, für die der Bund keine Zuständigkeit besaß, auch nicht seiner Zustimmung bedurften [71]. Es gab also einen Bereich, in dem der Bund völkerrechtliche Verträge nicht schließen durfte, nämlich den Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung.

---

67) SCHÄTZEL, Wehrbeitrag II S. 633 unter Hinweis auf die Tagung des "Institut de Droit International" im April 1952; ENGISCH, S. 81 ff.

68) "Die Zuständigkeit, Verträge mit auswärtigen Staaten zu schließen, richtet sich nach der Zuständigkeit zur Gesetzgebung" (Abs. 1). Vgl. auch HChE Darst. Teil, S. 30 f.

69) 48. Sitzung des HA des PR vom 9.2.1949, HA-Prot. S. 627 f.

70) Art. 41 Abs. 2 HChE: "Will ein Land einen Vertrag über einen Gegenstand schließen, bei dem der Bund von seiner Zuständigkeit zur Vertragsschließung noch nicht Gebrauch gemacht hat, so hat es vor dem Abschluß des Vertrages die Zustimmung des Bundes einzuholen."

71) HChE Darst. Teil, S. 31; hierauf weist BERNHARDT, S. 141 (Fußnote 613) hin.

In der 3. Lesung des Entwurfs im Hauptausschuß [72] brachte der Abgeordnete v. MANGOLDT zu Art. 41 HChE einen Änderungsantrag ein, auf den die heutige Fassung des Art. 32 zurückgeht [73]. Diese Änderung des Art. 41 HChE, der das Vertragsrecht so unzweideutig von dem Gesetzgebungsrecht abhängig machte, legt die Annahme nahe, der Parlamentarische Rat habe in der 3. Lesung die Bindung des Bundes an seine Gesetzgebungskompetenzen beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge aufheben und an ihre Stelle eine umfassende Vertragsschlußbefugnis des Bundes setzen wollen; Art. 32 Abs. 3 müsse demzufolge im Sinne nur einer konkurrierenden Zuständigkeit der Länder verstanden werden. Die Befürworter einer solchermaßen erweiterten Bundeszuständigkeit in auswärtigen Angelegenheiten stützen ihre Auslegung des Art. 32 auch in erster Linie auf diese Textänderung während der 3. Lesung des Art. 41 HChE im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates [74]. Bedenken hiergegen bestehen aus drei Gründen.

Wie die Sitzungsprotokolle des Hauptausschusses zeigen, wurde der Änderungsantrag einstimmig angenommen. Vergegenwärtigt man sich die Tragweite der behaupteten materiellen Änderung des Artikels, die eine wesentliche Beschneidung der Länderbefugnisse bedeutet, so muß das Abstimmungsergebnis verwundern; denn die bisherige Fassung des Art. 41 HChE war zwei Lesungen hindurch nahezu unangefochten geblieben. Hätte der Antrag v. MANGOLDTS nun einen solchen "Gesinnungswandel" unter den Abgeordneten des Parlamentarischen Rates bewirkt, wie es behauptet wird, so hätte diesem normalerweise eine eingehende Diskussion vorangehen müssen; der Antragsbegründung folgten aber ledig-

---

72) 48.Sitzung des HA des PR vom 9.2.1949, HA-Prot. S. 627 f.
73) Art. 32 Abs. 1 GG: "Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes." Abs. 3: "Soweit die Länder für die Gesetzgebung zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen."
74) Siehe die in Fußnote 26 Genannten.

lich einige wenige, vollkommen belanglose Meinungsäußerungen [75]. Bedenkt man die weitreichende Bedeutung des völkerrechtlichen Vertragsschlußrechts für das Verhältnis von Bund und Ländern, so liegt die Annahme nahe, daß diese Textänderung des Art. 41 HChE gar nicht die behauptete materielle Änderung bewirken sollte. Dann müßte allerdings die in der 3. Lesung vorgenommene Neufassung dieser Bestimmung unter einem anderen Gesichtspunkt einen Sinn bekommen.

Ein solcher Sinn ist dem Antrag aus seiner Begründung selbst zu entnehmen. Die Begründung lautet:

> "Man hat damit (gemeint ist die bisherige Fassung des Artikels 41 Abs. 1 Anm. d. Verf.) zum Ausdruck bringen wollen, dass die Länder auf den Gebieten, auf denen sie für die Gesetzgebung zuständig sind, und der Bund auf den Gebieten, auf denen er für die Gesetzgebung zuständig ist, das Recht zum Abschluß von Verträgen haben soll. Damit fällt der Bund für seine Zuständigkeit für alle Gebiete aus, in denen er nicht die gesetzliche Zuständigkeit hat; und hier gibt es sehr wichtige Gebiete. Der Beitritt zu einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit, Schiedsgerichtsverträge und ähnliches würde nicht unter diese Fassung des Absatzes 1 fallen."

Die von v. MANGOLDT angeführten Beispiele von Verträgen, zu deren Abschluß der Bund angeblich nach der früheren Fassung des Art. 41 HChE keine Zuständigkeit besaß, zeigen deutlich, daß ihm gar nicht daran gelegen war, mit seinem Antrag die Befugnisse des Bundes in den Bereich der bisher den Ländern allein vorbehaltenen Materien zu erweitern.

---

75) HA-Prot., S. 627 f.; der Vorsitzende Dr. SCHMID gab zu bedenken, ob sich die vorgeschlagene Fassung nicht mit Art. 81 HChE überschneide. Das wurde von den Abg. v. MANGOLDT und v. BRENTANO verneint, woraufhin Dr. SCHMID die Anregung v. MANGOLDTS als "beherzigenswert" bezeichnete. Der Abg. Dr. DIEDERICHS erklärte, er halte die vorgeschlagene Fassung für gut. Daraufhin wurde abgestimmt und der Antrag einstimmig angenommen (a.a.O. S.628).

Dies schon deshalb nicht, weil v. MANGOLDT selbst - im Gegensatz allerdings zu den anderen Abgeordneten - bereits nach der ursprünglichen Fassung des Art. 41 Abs. 1 HChE ("Die Zuständigkeit, Verträge mit auswärtigen Staaten zu schließen, richtet sich nach der Zuständigkeit zur Gesetzgebung") ein umfassendes, auch die Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung einschließendes, Vertragsschlußrecht des Bundes für gegeben hielt [76]. Dieses leitete er aus Art. 35 Ziff. 1 HChE (Art. 73 Ziff. 1 GG), der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung über die "auswärtigen Angelegenheiten", ab. Die Berechtigung einer solchen Auslegung des Art. 35 Ziff. 1 HChE kann an dieser Stelle dahinstehen [77]. Jedenfalls stand für v. MANGOLDT die bundesstaatliche Abgrenzung der Vertragszuständigkeit zwischen Bund und Ländern bei der Stellung und Begründung seines Antrags gar nicht zur Diskussion. v. MANGOLDT beanstandete lediglich, daß die bisherige Formulierung des Art. 41 Abs. 1 HChE den Bund an Vertragsschlüssen über solche Materien hinderte, die ihrem Wesen nach überhaupt nicht unter die Gegenstände der staatlichen G e s e t z g e b u n g fallen: nämlich die beispielhaft aufgeführten völkerrechtlichen Vereinbarungen wie der Beitritt zu einem System kollektiver Sicherheit, der Abschluß von Schiedsgerichtsverträgen u.ä. Es mag dahingestellt bleiben, ob der Bund nicht auch nach der ursprünglichen Fassung des Art. 41 Abs. 1 HChE eine Zuständigkeit besaß zum Abschluß der genannten und anderer über die Gegenstände der Gesetzgebung hinausgehender Verträge, so etwa schon im Hinblick auf den damaligen Art. 29 a des Entwurfs (Art. 24 GG) [78]. Jedenfalls ist dem Antrag und seiner Begründung kein Hinweis zu entnehmen, der eine Auslegung in dem Sinne rechtfertigt, daß er die Befugnisse des Bundes zum völkerrechtlichen Vertragsschluß auf das Gebiet der

---

76) v. MANGOLDT, Kommentar S. 393.
77) darüber oben S. 15 ff.
78) Vgl. HA-Prot. S. 626; JöR Bd 1 (1951), S. 228 f.

Gesetzgebungsmaterien der Länder ausweiten wollte. Die Abgeordneten dürften ihrerseits den Antrag auch nicht in dem Sinne verstanden haben. Das folgt schon, wie bereits ausgeführt [79], aus dem einstimmigen Abstimmungsergebnis und dem Verzicht auf jegliche sachliche Diskussion über den Antrag [80].

Bestätigt wird diese Ansicht durch die ausdrückliche Bezugnahme des Antragstellers auf seine früheren Bemühungen im Hauptausschuß, die Kompetenzen des Bundes bei der "Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten" zu erweitern.

Schon während der 2. Lesung des Art. 41 HChE im Hauptausschuß [81] unterstützte v. MANGOLDT einen Antrag des Abgeordneten LEHR auf Neufassung dieses Artikels in dem Sinne, daß Abs. 1 nur noch bestimmen sollte, daß die Länder, soweit sie für die Gesetzgebung zuständig seien, mit auswärtigen Staaten Verträge schließen könnten. Er betonte ausdrücklich, es handele sich dabei lediglich um eine "r e d a k t i o n e l l e U m f o r m u l i e r u n g". An der grundsätzlichen Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern sollte sich gar nichts ändern. Der Antrag sah vor, nur noch das Vertragsrecht der Länder in Art. 41 HChE zu erwähnen, da sich das Vertragsrecht des Bundes schon aus anderen Bestimmungen, und zwar aus Art. 35 Ziff. 1 und Art. 81 HChE ergebe. Der Antrag wurde abgelehnt, da die Mehrheit der Abgeordneten die Art. 35 Ziff. 1 und 81 HChE nicht als Kompetenznormen ansahen. Was v. MANGOLDT veranlaßte, den Antrag LEHR zu unterstützen, war jedoch nicht nur, eine doppelte Erwähnung der Bundeszuständigkeit zu vermeiden. Der Zweck seines Antrages tritt erst während der 2. Lesung des Art. 81 HChE im Hauptausschuß [82] deutlich in Erscheinung. Hier kritisierte der Abgeordnete erneut die vom Hauptausschuß in der 2. Lesung gebilligte Fassung des Art. 41 HChE, in der die

---

79) s. oben S. 23 f.
80) Vgl. bes. oben Fußnote 75.
81) HA-Prot. S. 367 f.
82) HA-Prot. S. 428

Zuständigkeit des Bundes und der Länder zum völkerrechtlichen Vertragsschluß von ihrer jeweiligen Gesetzgebungskompetenz abhängig sein sollte. Seine Kritik richtete sich wiederum nicht auf die fehlende Vertragsschließungskompetenz des Bundes im Bereich der Landesgesetzgebung, sondern zielte auf mögliche Vertragsgegenstände, die nicht in den Bereich innerstaatlicher Gesetzgebung fallen und die doch Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrages des Bundes mit einem auswärtigen Staat werden könnten. v. MANGOLDT erwähnte als Beispiele wiederum den Beitritt zu einem System kollektiver Sicherheit, Bündnisse und Schiedsgerichtsverträge [83]. Um, wie es in dem Antrag heißt, eine entsprechende B e r i c h t i g u n g der in 2. Lesung verabschiedeten Fassung des Art. 41 HChE i n d e r 3. L e s u n g d i e s e s A r t i k e l s "v o r z u b e r e i t e n", beantragte er eine Änderung des Art. 81 Abs. 2 HChE. In diesem Abs. 2, der die Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften beim auswärtigen Vertragsschluß regelt, sollten nach v. MANGOLDTS Antrag als zustimmungsbedürftig diejenigen Verträge genannt werden, die Materien der genannten Art [84] zum Gegenstand haben. v. MANGOLDT schlug vor, sie vorläufig als "politische Verträge" zu bezeichnen und sie neben die "Verträge mit fremden Staaten, die sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen", zu stellen.

---

83) v. MANGOLDT nennt auch Kulturabkommen; dieses Beispiel ist jedoch offensichtlich falsch gewählt, da es nicht in die aus den anderen Beispielen gebildete Gruppe von Verträgen paßt. Bezeichnenderweise taucht dieses Beispiel auch in den Ausführungen v. MANGOLDTS an keiner zweiten Stelle auf, insbes. erwähnt er es nicht bei der oben zitierten Begründung des für die Änderung des Art. 41 HChE entscheidend gewordenen Antrags.

84) Beitritt zu einem System kollektiver Sicherheit usw.

Für v. MANGOLDT handelte es sich bei seinen Bemühungen um die Fassung der Art. 41 und 81 HChE, so unterschiedlich die "Blickrichtung" der beiden Artikel auch sein mag, also um ein und dasselbe Problem, nämlich: sicherzustellen, daß ein bedeutsamer Bereich des völkerrechtlichen Verkehrs - die von ihm beispielhaft aufgezählten sogenannten "politischen Verträge" - im Grundgesetz nicht unerwähnt blieben; und zwar sollte in Art. 41 HChE klargestellt werden, daß der Bund zum Abschluß derartiger Verträge zuständig sein solle, in Art. 81 Abs. 2 HChE, daß das Parlament auch beim Abschluß dieser Verträge beteiligt werden müsse.

Während der 3. und abschließenden Lesung des Art. 41 HChE im Hauptausschuß setzte sich v. MANGOLDT erneut für eine Textänderung in dem dargestellten Sinne ein. Der Antrag und seine Begründung wurden im Wortlaut oben zitiert [85]. Die dort von v. MANGOLDT gegen die vom Parlamentarischen Rat vorgesehene Fassung des Art. 41 Abs. 1 HChE geltend gemachten Bedenken sind die gleichen, die er bereits in den genannten Sitzungen während der 2. Lesung des Entwurfs vorgebracht hatte. Wie die Begründung des Antrags ergibt, befürchtete v. MANGOLDT, der Abs. 1 in der damaligen Formulierung gebe dem Bund durch seine starke Bindung an die Gesetzgebungskataloge der jetzigen Art. 73 bis 75 GG nicht das Recht, z.B. einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit beizutreten oder Schiedsgerichtsverträge abzuschließen. Wiederum nur aus diesem Grunde und in dieser Hinsicht hielt v. MANGOLDT eine Ausweitung der Zuständigkeiten des Bundes zum Vertragsschluß mit auswärtigen Staaten für notwendig. Der Antragsteller hat dagegen - wozu von seiner Auslegung der anderen Bestimmungen des Entwurfs her [86] für ihn auch gar kein Anlaß bestand - weder in dieser Sitzung noch - wie oben dargestellt - in irgendeiner der voraufgegangenen Sitzungen die Absicht bekundet,

---

85) s.o. S. 24.
86) s.o. S. 24 f.

die Zuständigkeiten des Bundes zusätzlich auch auf diejenigen Gebiete ausgeweitet zu sehen, die der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen.

Diese Frage aus dem Bereich des Bund-Länder-Verhältnisses ist in den Sitzungen des Parlamentarischen Rates niemals als ernstes sachliches Problem aufgeworfen worden [87)88)].

---

87) Eine im wesentlichen zutreffende Darstellung der Entstehungsgeschichte des Art. 32 gibt auch MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 40 zu Art. 32. - SONN, der die Annahme einer umfassenden Bundeszuständigkeit (S.141) "auf eine eingehende Untersuchung der Entstehungsgeschichte des Art. 32 (stützt)" (S.136 f.), setzt sich mit der sorgfältigen Analyse dieser Entstehungsgeschichte bei BERNHARDT, S.141 ff., nicht auseinander. Er kann vor allem keine Erklärung dafür geben, aus welchen Motiven der Parlam. Rat während der 3. Lesung den Art. 41 HChE geändert hat. Seine Erklärung, daß man die Fassung des Vorschlags v. MANGOLDTS "für besser hielt", (S.139), läßt eher den Schluß zu, daß es den Abgeordneten eben nicht um eine grundsätzliche Änderung der bisherigen Fassung, nämlich um eine Erweiterung der Bundeszuständigkeiten auf Kosten der Länder, ging. - SONN macht auch nicht den Versuch, eine gegenteilige Haltung der Abgeordneten zu motivieren; er stellt statt dessen sogar klar, daß die Abgeordneten sich mit der Annahme des Antrags nicht etwa der Ansicht v. MANGOLDTS angeschlossen hätten, nach der die umfassende Bundeskompetenz schon aus Art. 81 HChE (Art. 59 GG) und Art. 35 Ziff. 1 HChE (Art. 73 Ziff. 1 GG) folgen sollte; er folgert aber dennoch aus der Entstehungsgeschichte, mit der Neufassung des Art. 41 HChE sei bewußt eine vorrangige Norm gegenüber dem alten Abs. 1 geschaffen worden und der neue Abs. 1 habe "durch die Voranstellung auch gesetzessystematisch eine Vorrangstellung (erhalten)" (S. 140).

88) Um praktischen Schwierigkeiten und einem Verfassungsstreit über die Zuständigkeiten im Bereich der Auswärtigen Gewalt möglichst zu entgehen, haben der Bund und die Länder im Jahre 1958 das "Lindauer Abkommen" geschlossen. (Die Verhandlungen der Vertreter der Bundesregierung mit dem von der Konferenz der Ministerpräsidenten der deutschen Länder beauftragten Ausschuß führten im November 1957 zu den sogenannten "Lindauer Beschlüssen"; vgl. dazu die Mitteilung des Auswärtigen Amtes vom 16.11.1957 Bull. 1957, S. 1966. Diese Vereinbarung wurde von der Bundesregierung und den Ministerpräsidenten gebilligt. Sie trägt jedoch keine Unterschriften. Es liegt lediglich ein nicht veröffentlichter Schriftwechsel zwischen dem Bundesaußenminister und dem

b) Die Regelung in den früheren Verfassungen

Wirft man einen Blick auf die deutsche Verfassungsgeschichte, so verstärken sich die Zweifel, ob man an der Neufassung

---

Vorsitzenden der Konferenz der Ministerpräsidenten vor. In dem Schreiben des Bundesaußenministers vom 25.4.1958 wird die Zustimmung der Bundesregierung zum Ausdruck gebracht. Der Vorsitzende der Konferenz der Ministerpräsidenten hat daraufhin mit Schreiben vom 10.7.1958 dem Bundesaußenminister mitgeteilt, daß das vorgesehene Ständige Gremium der Länder (Ziff. 4 des Abkommens) gebildet worden sei. Man wird davon ausgehen können, daß der Vorsitzende der Konferenz der Ministerpräsidenten hierbei als Bevollmächtigter der Regierungen sämtlicher Bundesländer gehandelt hat. Somit ist das Abkommen im Juli 1958 zustande gekommen. Das Abkommen ist nicht veröffentlicht worden. Sein Wortlaut ist abgedruckt bei MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 45 zu Art. 32; vgl. ebda. die Ausführungen zu der umstrittenen Rechtswirksamkeit des Lindauer Abkommens.) Ohne ihre unterschiedlichen Auffassungen zu der Auslegung des Art. 32 aufzugeben (Ziff. 1 des Abkommens), haben der Bund und die Länder hierin vereinbart, daß sie bei Verträgen, die nach der Auffassung der Länder deren ausschließliche Kompetenzen berühren, insbesondere bei Kulturabkommen, in folgender Weise beteiligt werden (Ziffer 3 des Abkommens): Soweit völkerrechtliche Verträge auf Gebieten der ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder eine Verpflichtung des Bundes oder der Länder begründen sollen, soll das Einverständnis der Länder herbeigeführt werden. Dieses Einverständnis soll vorliegen, bevor die Verpflichtung völkerrechtlich verbindlich wird. Falls die Bundesregierung einen solchen Vertrag dem Bundesrat gemäß Art. 59 Abs. 2 zuleitet, wird sie die Länder spätestens zum gleichen Zeitpunkt um die Erteilung des Einverständnisses bitten. Bei diesen Verträgen sollen die Länder bei den Vorbereitungen für den Abschluß möglichst frühzeitig, in jedem Fall rechtzeitig vor der endgültigen Festlegung des Vertragstextes beteiligt werden. - Eine Konsultation der Länder ist bei denjenigen Verträgen vereinbart worden, die lediglich "die Interessen der Länder berühren" (Ziffer 4 des Abkommens). Andererseits kommen die Länder der Rechtsauffassung des Bundes insoweit entgegen, als sie keine Einwendungen gegen Verträge nach Art. 73 Ziff. 1 und 5 erheben wollen, wenn sie Bestimmungen aus dem Bereich einer möglichen ausschließlichen Landeskompetenz enthalten, sofern nur diese Bestimmungen für solche Verträge typisch sind oder einen untergeordneten Bestandteil des Vertrages bilden (Ziffer 2 des Abkommens). - Kritische Äußerungen zur praktischen Wirksamkeit und Brauchbarkeit des Abkommens fielen in der 92. Sitzung des Rechts-Ausschusses des Bundesrats am 6.5.1964, Sten. Prot. Nr. 92, S. 16 ff.; s. jedoch Fußnote 96.

des Art. 41 HChE die Absicht des Verfassungsgebers ablesen kann, dem Bund nun auch den Abschluß von Verträgen über Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung zu gestatten. Die Reichsverfassung von 1871 kann nur mit Vorbehalten angeführt werden, da sie erheblich föderalistischer als das Bonner Grundgesetz eingestellt war. Sie billigte dem Reich in Art. 11 Abs. 1 zwar ein völkerrechtliches Vertragsrecht zu, stellte es aber in Abs. 3, soweit es sich auf Gegenstände der Reichsgesetzgebung bezog, unter den einschränkenden Vorbehalt der Zustimmung des Bundesrats und der Genehmigung des Reichstags [89]. Aus diesem Abs. 3 leiteten Lehre und Praxis die Auffassung ab, daß zu Verträgen über Gegenstände der Landesgesetzgebung dem Reich jegliche Berechtigung fehlte, da dieses andernfalls ohne Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag über Länderkompetenzen hätte verfügen können [90].

Die Rechtslage unter der Weimarer Reichsverfassung von 1919 war in diesem Punkte die gleiche: Art. 78 WRV deckte sich in den hier interessierenden Bestimmungen fast wörtlich mit den Absätzen 1 u. 3 des Art. 32 [91]. Die daher auch damals auftauchende Frage, ob das Reich unter Berufung auf sein "ausschließliches" Recht zur Pflege der auswärtigen Be-

---

89) Art. 11 Abs. 1 Satz 2 aRV von 1871: "Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen."
Abs. 3: "Insoweit sich die Verträge auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Art. 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluß die Zustimmung des Bundesrats und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich."

90) Vgl. LABAND, S. 639; HAENEL I, S. 539; TRIEPEL, Kompetenzen, S. 280 ff.

91) Abs. 1: "Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist ausschließlich Sache des Reichs".
Abs. 2: "In Angelegenheiten, deren Regelung der Ländergesetzgebung zusteht, können die Länder mit auswärtigen Staaten Verträge abschließen. Die Verträge bedürfen der Zustimmung des Reichs".

ziehungen (Art. 78 Abs. 1 WRV) [92] völkerrechtliche Verträge auch über Gesetzgebungsmaterien der Länder abschliessen konnte, wurde von der damaligen Staatsrechtslehre fast einhellig verneint [93]. Sie stützte sich im wesentlichen auf die bereits erwähnte Argumentation von HAENEL und LABAND [94]. Die entgegengesetzte Meinung wurde - soweit ersichtlich - lediglich von HATSCHEK vertreten [95]. Das Neuartige in der Regelung der Weimarer Reichsverfassung gegenüber der Reichsverfassung von 1871 bestand nach der herrschenden Lehre lediglich darin, daß den Ländern jetzt ihr bisher fast unbeschränktes Recht zum völkerrechtlichen Verkehr entzogen wurde (insbesondere das Gesandtschafts- und Konsularrecht) und daß im Interesse einer koordinierten Politik des Reiches und der Länder nach außen sämtliche völkerrechtlichen Verträge der Länder der Zustimmung des Reiches bedurften.

Geht man von dieser gesicherten, traditionellen Auslegung des Art. 78 WRV aus, so ist die Übernahme seines Wortlautes in das Grundgesetz ein weiterer Anhaltspunkt dafür, daß auch unter der Geltung des Grundgesetzes die innerstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen den Ländern einen ihnen a u s s c h l i e ß l i c h vorbehaltenen Bereich völkerrechtlichen Vertragshandelns reservieren sollten. Hätte der Parlamentarische Rat dem Bund eine mit dem Vertragsrecht der Länder konkurrierende Vertragszuständigkeit über die Materien der Landesgesetzgebung einräumen wollen, so hätte er für den Art. 32 kaum den Wortlaut des allgemein im entgegengesetzten Sinne ausgelegten Art. 78 WRV gewählt. Da eine derartige Regelung eine Abkehr von der früheren Ver-

---

92) Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß das Wort "ausschließlich" allgemein als redaktionelle Ungenauigkeit angesehen wurde, vgl. Fußn. 13.
93) z.B.: HECKEL, S. 217; KRAUS, Verwaltungsfunktionen S. 347; STEFFEN, S. 30; WALZ, S. 470; WOLGAST, S. 21 f., 24 f.
94) Oben Fußnote 90.
95) HATSCHEK, Staatsrecht II, S. 437, 445 f.

fassungslage bedeutet hätte, die man zunächst mit der eindeutigen Fassung des Art. 41 HChE in den Verfassungsentwurf übernommen hatte, hätte der Annahme des Änderungsantrages auch zumindest eine kurze Diskussion vorausgehen müssen. Das ist aber - wie dargestellt - nicht geschehen [96].

III. Kritische Würdigung des vorläufigen Zwischenergebnisses

Die Auslegung des Art. 32 aus seinem inneren Zusammenhang mit anderen Verfassungsbestimmungen und die Analyse seiner Entstehungsgeschichte sprechen demnach, so dürftig auch die Materialien sind, dafür, daß die Schöpfer des Grundgesetzes es dem Bund verwehren wollten, mit einem völkerrechtlichen Vertrag in die ausschließlichen Gesetzgebungsbefugnisse der Länder einzudringen. Eine Absicht des Verfassungsgebers, diese in der deutschen Verfassungsgeschichte verankerte und zunächst in unmißverständlicher Form in Art. 41 HChE zum Ausdruck gebrachte Regelung zu ändern, ist während der Beratungen über diese Verfassungsbestimmung nicht erkennbar geworden. Vielmehr ergeben die Verhandlungsprotokolle, daß die in der 3. Lesung einstimmig beschlossene Textänderung des Art. 41 HChE allem erkennbaren Anschein nach nur den Sinn hatte, die Zuständigkeit des Bundes zum Abschluß von Garantiepakten, Bündnissen und ähnlichen Verträgen sowie zum Beitritt zu einem System kollektiver Sicherheit zu begründen. Im Hinblick auf diese völkerrechtlichen Verträge sollte die Neufassung des Artikels den Bund bei der "Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten" von der strikten Bindung an die Materien seiner Gesetzgebung befreien. Sie sollte jedoch die Bestimmung, daß der Bund über Gegenstände

---

96) Die im voraufgehenden behandelten Fragen über das Vertragsschlußrecht von Bund und Ländern sind auch des öfteren in den Ausschüssen und Unterausschüssen des Bundesrats diskutiert worden, deren Protokolle jedoch nicht veröffentlicht werden. Sie lagen dem Verfasser vor, dürfen aber aus Gründen der Vertraulichkeit nicht zitiert werden.

der ausschließlichen Landesgesetzgebung grundsätzlich keine Verträge schließen dürfe, nicht aufheben.

Diese Regelung der Vertragszuständigkeit des Bundes im Grundgesetz wäre, wenn sie ausnahmslose Geltung beanspruchen wollte, unbefriedigend. Sie würde den Anforderungen nicht gerecht, die die Auswärtige Gewalt an einen Bundesstaat stellt.

Nach den historischen Grundlagen der bundesstaatlichen Staatsverbände [97] liegen die Entscheidungen über das politische Geschick des Gesamtstaats im Rahmen der Völkerrechtsgemeinschaft in der Hand der zentralen Bundesgewalt. Eine eigene völkerrechtliche Vertragszuständigkeit der Gliedstaaten kann immer nur von zweitrangiger Natur sein; dieser Gedanke kommt für die Bundesrepublik in dem Zustimmungsrecht der Bundesregierung zu allen Verträgen der Länder (Art. 32 Abs. 3) unzweideutig zum Ausdruck.

Diesem Prinzip widerspräche die Beschränkung der völkerrechtlichen Vertragsbefugnis des Bundes auf die Gegenstände seiner (ausschließlichen oder konkurrierenden) Gesetzgebung; denn die Gesetzgebungskataloge des Grundgesetzes wurden ausschließlich nach den i n n e r staatlichen Erfordernissen des Bundesstaats aufgestellt. Maßgebend für die Zuweisung einer Materie an den Bundesgesetzgeber war die Überlegung, daß sie zweckmäßigerweise einheitlich für das gesamte Bundesgebiet geregelt werden müßte. Aus Art. 72 Abs. 2, der die Voraussetzungen nennt, unter denen der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch machen kann, sind noch heute die Kriterien der Aufteilung der Gesetzgebung unter Bund und Länder zu ersehen:

1) die Angelegenheit kann durch die Gesetzgebung einzelner Länder nicht wirksam geregelt werden oder

---

97) Vgl. oben S. 7 f.

2) die Regelung der Angelegenheit durch ein Landesgesetz könnte die Interessen anderer Länder oder der Gesamtheit beeinträchtigen oder

3) die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus, erfordert eine bundesgesetzliche Regelung.

Diese Zuständigkeitsverteilung, die für den Bereich der innerstaatlichen Gesetzgebung durchaus ihre Berechtigung hat und die föderalistische Struktur der Bundesrepublik in angemessener Weise berücksichtigt, überträgt Art. 32 in sinnwidriger Weise auf die Auswärtige Gewalt. Die Vertragsgewalt läßt sich jedoch nicht, ohne daß ihrem Wesen Gewalt angetan wird, nach einem starren, aus dem internen Gesetzgebungskatalog abgeleiteten Maßstab unter Bund und Ländern aufteilen. Durch den Verweis des Art. 32 auf die Art. 70 - 75 wird daher die Ausübung der Auswärtigen Gewalt der Bundesrepublik durch ein "sachfremdes Gruppierungsprinzip" [98] behindert.

Da die Gesetzgebungskataloge die Gewichte nur für die nach i n n e n gerichtete Ausübung der staatlichen Gewalt auf Bund und Länder verteilen, hätte das Grundgesetz in entsprechender Weise einen besonderen Katalog den Ländern vorbehaltener Materien unter dem Gesichtspunkt aufstellen sollen, daß sie Gegenstand einer vertraglichen Abmachung mit einem ausländischen Staat oder einem anderen Völkerrechtsträger werden könnten. Dabei hätte man dem Bund ein über sein Gesetzgebungsrecht hinausgehendes völkerrechtliches Vertragsrecht zugestehen sollen, das sich nicht an den Grundsätzen der innerstaatlichen Machtverteilung zwischen Bund und Ländern, sondern an den Notwendigkeiten einer möglichst ungehinderten Teilnahme des Bundes am völkerrechtlichen Verkehr orientierte.

---

98) MOSLER, Kulturabkommen S. 14.

In den nachfolgenden Abschnitten wird nun untersucht, ob der dem Art. 32 entnommene Grundsatz einer beschränkten Vertragsgewalt des Bundes ausnahmslose Geltung beansprucht und ob daher der Bund auch beim Abschluß von politisch besonders bedeutsamen Verträgen (2. Abschnitt), von völkerrechtlichen Verwaltungsabkommen (3. Abschnitt) und bei der Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen (4. Abschnitt) an die innerstaatliche, die Gesetzgebungszuständigkeit von Bund und Ländern betreffende Regelung des Grundgesetzes gebunden ist.

Zweiter Abschnitt: Völkerrechtliche Verträge des Bundes aufgrund notwendiger Bundeszuständigkeit

I. Einleitung

Ist im Voraufgehenden die Zuständigkeit des Bundes, im ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder völkerrechtliche Verträge zu schließen, in grundsätzlicher Form betrachtet worden, so soll jetzt die Verbindlichkeit der aufgefundenen Ergebnisse für eine besondere Gruppe von völkerrechtlichen Verträgen nachgeprüft werden. Es handelt sich dabei um diejenigen Verträge, die von einer überragenden außenpolitischen Bedeutung für den Gesamtstaat sind. Hier könnte sich aus dem Recht und der Pflicht des Bundes, die Stellung der Bundesrepublik in der Staatengemeinschaft zu gewährleisten und zu gestalten, eine im Sinne eines jus eminens zu bestimmende Ausnahmekompetenz zum Vertragsschluß auch im Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung herleiten lassen.

Zum Zwecke der Abgrenzung sei gleich zu Eingang festgestellt, daß ein erheblicher Teil der unter Art. 59 Abs. 2 Satz 1 fallenden "Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln", keine Beziehung zu dem hier allein interessierenden Problem der bundesstaatlichen Zuständigkeitsabgrenzung besitzt und daher außer Betracht bleiben kann. Es handelt sich um Verträge, die im Interesse einer klaren Unterscheidung von den nachfolgend behandelten Verträgen als "politische Verträge im engeren Sinne" bezeichnet werden sollen; unter sie fallen "Bündnisse, Garantiepakte, Abkommen über politische Zusammenarbeit, Friedens-, Nichtangriffs-, Neutralitäts- und Abrüstungsverträge, Schiedsgerichtsverträge und ähnliche Verträge" [99]. Diese Materien decken sich mit

---

99) Urteil des BVerfG. v. 29.7.1952 in dem Verfassungsstreit zwischen der sozialdemokr. Fraktion des Bundestages und der Bundesregierung über das deutsch-französische Wirtschaftsabkommen v. 10.2.1950, BVerfGE 1, 372 (381). Dieses Urteil wurde zu Recht als "exekutivfreundlich" (MENZEL, VVDStRL, S. 192) bezeichnet; vgl. auch ERLER, Grundprobleme, S. 172.

denjenigen Vertragsgegenständen, die v. MANGOLDT während der 2. Lesung des Art. 81 HChE und der 3. Lesung des Art. 41 HChE im Hauptausschuß [100] der Vertragskompetenz des Bundes dadurch unterstellen wollte, daß er dem Art. 41 Abs. 1 HChE den Wortlaut der heutigen Fassung des Art. 32 Abs. 1 GG gab. Diese Anregung wurde, wie im 1. Abschnitt dargestellt, einstimmig angenommen. Die Zuständigkeit des Bundes zum Abschluß dieser "politischen Verträge im engeren Sinne" ergibt sich daher heute unmittelbar aus Art. 32 Abs. 1 i.V.m. Art. 59 Abs. 2, zum Teil auch schon aus Art. 24 Abs. 2 und 3. Der Bund braucht deshalb seine Kompetenz zum Abschluß solcher Verträge nicht auf die Lehre von der Zuständigkeit "aus der Natur der Sache" (resulting powers) oder von der Zuständigkeit "kraft Sachzusammenhangs" (implied powers i.e.S.)[101] zu stützen. Diese Verträge berühren im übrigen keine innerstaatlichen Gesetzgebungs- oder Verwaltungsmaterien, können daher Länderrechte auch nicht beeinträchtigen. Ihre nähere Erörterung erübrigt sich demnach innerhalb dieser Untersuchung. Immerhin ist als Grundlage für die folgenden Ausführungen von Interesse festzustellen, daß der Verfassungsgeber dem Bund über die seiner Verwaltung und Gesetzgebung unterliegenden Materien hinaus einen Bereich zuweist, in dem er allein völkerrechtliche Verträge schließen darf. Diese Kompetenzzuweisung ist die natürliche Folge aus dem bundesstaatlichen Grundsatz [102], daß der Bund mit Vorrang vor den Gliedstaaten für die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten verantwortlich ist.

Im Folgenden soll - was im Interesse der Klarheit noch einmal zu betonen ist - die Vertragskompetenz des Bundes ausschließlich jenseits derjenigen Verträge, die Gegenstände seiner Gesetzgebungszuständigkeit betreffen oder im vorgenannten Sinne "politische Verträge im engeren Sinne" sind, unter dem Gesichtspunkt einer "notwendigen Bundeskompetenz" untersucht werden.

---

100) s.o. S. 24 - 26.
101) Zur Unterscheidung dieser beiden Begriffe KÜCHENHOFF, S. 586; s.a. unten Fußnote 124.
102) Vgl. dazu oben S. 34.

II. Voraussetzungen der Vertragsschlußbefugnis

1. Grenzen der Vertragsgewalt der Länder in ihrem ausschließlichen Gesetzgebungsbereich

Für den Zusammenschluß von zuvor voll souveränen Staaten zu Bundesstaaten war nicht zuletzt das gemeinschaftliche Auftreten gegenüber Drittstaaten und die gemeinsame Behauptung der Unabhängigkeit nach außen maßgebend. Das hat bereits oben eine kurze historische Betrachtung erkennen lassen [103]. Außerdem würde dem Zusammenschluß das Merkmal der rechtlichen Stabilität und damit ein wesentliches Kriterium des Staatsbegriffs fehlen, wenn die Gliedstaaten unabhängig voneinander zu beliebigen Vertragsschlüssen mit auswärtigen Staaten befugt wären, insbesondere sie unabhängig von der Politik des Gesamtstaats und gegebenenfalls im Widerspruch zu ihr eine eigene Außenpolitik führen dürften. Daher schützt Art. 32 Abs. 3, der alle völkerrechtlichen Verträge der Länder in ihrer Wirksamkeit von der Zustimmung der Bundesregierung abhängig macht, die Bundesrepublik vor einer Unterhöhlung der bundesstaatlichen Einheit im Verkehr mit der auswärtigen Staatenwelt. Die Länder dürfen Verträge mit jedem beliebigen Völkerrechtssubjekt schließen, können diese Befugnis jedoch nicht ohne Mitwirkung der Bundesregierung ausüben und daher die Einheitlichkeit der Außenpolitik der Bundesrepublik nicht in Gefahr bringen. Aus dieser Beschränkung der Vertragsgewalt der Länder kann nun nicht der generelle Satz abgeleitet werden, den Ländern sei jede außenpolitische Tätigkeit untersagt. Jeder von einem Land mit Zustimmung der Bundesregierung geschlossene völkerrechtliche Vertrag hat eine gewisse außenpolitische Bedeutung insofern, als er eine **völkerrechtliche Verpflichtung** des Landes begründet. Er hat insoweit ein eigenes politisches Gewicht auch für den Bundesstaat, dessen Glied das betreffende Land ist [104]. Das Grundgesetz hat also in Art. 32 Abs. 3

---

103) s.o. S. 7.
104) BVerfGE 2, 378 (Entscheidung zum Kehler Hafenabkommen).

sein Einverständnis zu einer beschränkten außenpolitischen Tätigkeit der Länder gegeben. Es fragt sich jedoch, ob es Länderverträge gibt, die über dieses natürliche Maß an außenpolitischer Bedeutung hinaus ausnahmsweise eine so weittragende Wirkung auf die auswärtige Stellung des Gesamtstaats ausüben, daß der Vertragsabschluß den Ländern sogar trotz einer eventuell von der Bundesregierung erteilten Zustimmung (Art. 32 Abs. 3 GG) untersagt ist und - in Durchbrechung des Grundsatzes - allein vom Bund vollzogen werden kann.

Besonders am Beispiel der Kulturabkommen wird deutlich, daß auch Länderverträge im Einzelfall eine hervorragende politische Bedeutung erlangen können [105]. So könnte ein Kulturabkommen eines deutschen Landes mit einem Staat des kommunistischen Ostblocks die Politik der Bundesrepublik im gegenwärtigen Zeitpunkt schwerwiegend beeinträchtigen. Hier entsteht ein Konflikt zwischen der "Kulturhoheit" der Länder, die sich auf ihre ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis im Bereich der kulturellen Angelegenheiten stützt, und dem Anspruch des Gesamtstaats, in seinen außenpolitischen Grundentscheidungen nicht von den Ländern und ihren Partikularinteressen behindert zu werden [106]. Diesen Konflikt zu lösen, ist im Einzelfall eine sehr schwierige Aufgabe. Die Erörterung im folgenden muß sich darauf beschränken, die Grundsätze zu finden, von denen jede Einzelentscheidung ausgehen muß.

Würde man den Ländern ein unbeschränktes Vertragsschlußrecht für den Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebung zubilligen, so könnten politisch bedeutsame Länderverträge zustandekommen, ohne daß die gesetzgebenden Bundesorgane beteiligt

---

105) MOSLER, Kulturabkommen, S. 3.
106) Eine solche Behinderung läge trotz des Zustimmungserfordernisses gem. Art. 32 Abs. 3 vor, da nicht Bundesregierung u n d Bundestag, sondern allein die Bundesregierung die Zustimmung erteilen würde; s. die Ausführungen in den nachfolgenden Absätzen.

wären [107]. Die Bundesregierung könnte einem Ländervertrag ihre Zustimmung erteilen, obwohl sie selbst wegen Art. 59 Abs. 2 Satz 1 eine außenpolitische Entscheidung von dieser Tragweite in einem völkerrechtlichen Vertrag nicht ohne Mitwirkung des Parlaments treffen dürfte; Art. 59 Abs. 2 verlangt nämlich, daß die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes bei "Verträgen, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln", zustimmen bzw. mitwirken müssen. Aus diesem Grunde liegt es nahe, die Grenze für die Zulässigkeit von völkerrechtlichen Verträgen der Länder dort zu ziehen, wo die geplante Abmachung den Charakter eines "politischen Vertrages" i.S. von Art. 59 Abs. 2 Satz 1 annimmt und damit die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes einen Anspruch auf Mitwirkung beim Vertragsschluß erheben können. Unter diesen "politischen Verträgen im weiteren Sinne" sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgende Verträge zu verstehen:

> "Inhalt und Zweck eines Vertrages i.S. des Art. 59 Abs. 2 müssen auf die R e g e l u n g der politischen Beziehungen zu auswärtigen Staaten gerichtet sein. Der Vertrag muß s e l b s t eine Regelung von politischen Beziehungen zu auswärtigen Staaten enthalten oder bezwecken, nicht nur eine sekundäre, vielleicht sogar ungewollte und unerwartete Auswirkung auf diese Beziehungen haben. Hat ein Vertrag für die Bundesrepublik nur deshalb politische Bedeutung, weil er wesentliche Auswirkungen auf ihre innerpolitischen, wirtschaftlichen oder sozialen Verhältnisse hat, so wird ein solcher Vertrag nicht zu einem politischen Vertrag" ... "Ob ein Vertrag ein politischer ist, kann nur im Einzelfall unter Berücksichtigung der

---

107) A.A. MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 18 zu Art. 32 a.E.: die Zustimmung der Bundesregierung bedürfe ihrerseits der Zustimmung des Parlaments.

besonderen Umstände und der konkreten politischen Situation der Bundesrepublik und ihrer Vertragspartner festgestellt werden" [108] [109].

Der Begriff der "Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln", wird vom Bundesverfassungsgericht also äußerst eng gefaßt und soll auch im vorliegenden Zusammenhang nur in einem ähnlich strengen Sinne verstanden werden.

Allerdings darf nicht verkannt werden, daß es sich bei der Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern und einer solchen zwischen einzelnen Bundesorganen, wie sie in Art. 59 Abs. 2 getroffen wird, um unterschiedliche Aspekte des Vertragsschließungsrechts handelt. Daher kann eine starre Anwendung der vom Bundesverfassungsgericht wegen der Natur der Sache ohnehin nur allgemein formulierten Abgrenzungskriterien des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 auf die bundesstaatliche Kompetenzbestimmung beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge nicht in Betracht kommen. Vielmehr wird auch nur im Einzelfall "unter Berücksichtigung der besonderen Umstände und der konkreten politischen Situation der Bundesrepublik und ihrer Vertragspartner" entschieden werden können, ob ein Vertragsschluß die den Bundesländern von der Verfassung gesetzten Grenzen überschreitet. Eine solche Entscheidung wird nur aus der Kenntnis und dem Verstehen der bundesstaatlichen Ordnung zu treffen sein. Jedenfalls darf die vom Grundgesetz geforderte Beteiligung der gesetzgebenden Bundesorgane beim Abschluß von "politischen Verträgen" nicht vom Ländervertragsrecht her untergraben werden. In einer dennoch erteilten Zustimmung der Bundesregierung läge eine grundgesetzwidrige Überlassung von Bundeskompetenzen, und zwar eine Verletzung der Rechte des Bundestages und des Bundesrats [110].

---

108) BVerfGE 1, 382 f. (Leitsätze 2 und 3), Urteil über deutsch-französisches Wirtschaftsabkommen. Sperrungen nur hier.
109) Zu dem Urteil vgl. auch ERLER, Grundprobleme, S. 172 f.
110) ebenso ANGERER, S. 114, der zutreffend darauf hinweist, daß die Gefahr einer Überspielung der Rechte des Bundestages dann besonders groß ist, wenn die maßgeblichen Länder sich mit der Bundesregierung infolge Übergewichts einer Partei für einen politischen Vertrag entscheiden (S. 114 Anm. 4).

Die hiermit angedeutete Grenze der Vertragsschlußbefugnis der Länder kann mit Hilfe einer weiteren Überlegung näher bestimmt werden.

Wie bereits erwähnt, unterlag es schon unter der Herrschaft der Kaiserreichsverfassung von 1871 keinem Zweifel, daß die Länder von ihrem völkerrechtlichen Vertragsrecht nicht uneingeschränkt Gebrauch machen konnten. Die "hohe Politik" war alleinige Angelegenheit des Reiches, und darunter verstand man nicht nur die Zuständigkeit für die hier als "politische Verträge im engeren Sinne" bezeichneten Verträge [111], sondern allgemein die Befugnis, "die Existenz, die Rechte und Interessen sowohl seiner selbst als Gesamtheit wie seiner verfassungsmäßigen Gliederungen, der Einzelstaaten, in der Völkergemeinschaft zu schützen und zu fördern" [112].

Es entspricht auch heute noch der überwiegenden Auffassung, daß es völkerrechtliche Verträge über Gegenstände der Landesgesetzgebung gibt, die ein so großes politisches Gewicht haben, daß ihr Abschluß durch ein Land für die Bundesrepublik unerträglich ist [113][114]. Es ist ein notwendiges Merkmal des Bundesstaats, daß die Interessen der Länder den Interessen des Bundes nachgeordnet sind [115]: ein Teil darf nicht über die Geschicke des Ganzen entscheiden, wenn nicht die Einheit

---

111) s.o. S. 37.
112) HAENEL, Bd. 1, S. 532.
113) Vgl. z.B. MOSLER, Kulturabkommen, S. 9; KRÜGER, Völkerrecht, S. 240 f. "Politische Verträge mit fremden Staaten können die Länder selbst dann nicht schließen, wenn es sich um Verträge handelt, deren Gegenstand, wie z.B. die Kulturpolitik, überwiegend in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fällt. Die den Ländern durch Art. 32 Abs. 3 erteilte Vollmacht wird also durch Art. 59 Abs. 2 auf unpolitische Verträge ... beschränkt". (ders., Auswärtige Verwaltung, S. 8). A.A. MENZEL, VVDStRL, S. 202.
114) Vgl. auch JELLINEK, Georg, S. 292: "Politische Verträge die doch notwendigerweise eine Wirkung auf die Stellung des Staates als solchen haben, sind, wenn dies auch nicht ausdrücklich ausgesprochen ist, der Competenz der Gliedstaaten ganz entzogen".
115) BILFINGER, S. 47.

des Gesamtstaats aufs Spiel gesetzt werden soll [116]. Diese Ansicht wird auch vom Bundesverfassungsgericht vertreten, das in der Entscheidung über das Kehler Hafenabkommen erklärt hat: "Die Länder ... können demnach in Ausübung der ihnen verbliebenen Vertragsgewalt keine selbständige Außenpolitik treiben" [117]. Aus der Pflicht der Länder zu bundesfreundlichem Verhalten und dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der harmonischen Ergänzung der Teilordnungen ergibt sich, daß das ihnen in Art. 32 Abs. 3 zugestandene Vertragsrecht dann ausgeschaltet wird, wenn eine vertragliche Vereinbarung von besonders schwerwiegender Bedeutung für die Bundesbelange ist [118]. So hat das Bundesverfassungsgericht auch im sog. "Konkordatsurteil" [119] vornehmlich die Pflicht jedes Gliedstaates zur Rücksichtnahme auf die Interessen- und Spannungslagen herausgestellt, die im Bund auftreten, insbesondere auf die nach außen gerichteten Interessen. Es hat daraus gefolgert, "daß insbesondere auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen, in denen der Bund die Kompetenzvermutung für sich hat, die Treupflicht der Länder dem Bunde gegenüber besonders ernst zu nehmen ist" [120].

2. Die notwendige Zuständigkeit des Bundes zum Vertragsschluß

Von dieser Erkenntnis ist es nur noch ein kleiner Schritt bis zur Bejahung einer alleinigen Kompetenz des Bundes, in Fällen eines dringenden außenpolitischen Bedürfnisses mit auswärtigen Staaten vertragliche Abmachungen auch über Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung zu treffen.

Es ist nämlich davon auszugehen, daß die Verfassung eines souveränen Staates die Funktionen bei der Ausübung der staat-

---

116) Vgl. auch BERNHARDT, S. 194; MOSLER, Kulturabkommen, S. 28 ff.
117) BVerfGE 2, 347.
118) BERNHARDT, S. 192.
119) BVerfGE 6, S. 309.
120) Ebenda S. 361 f.

lichen Befugnisse und der Erfüllung der staatlichen Aufgaben in umfassender Weise festlegt. Einen kompetenzleeren Raum kann es nicht geben. Diesem Ziele dient die Generalklausel des Art. 30, nach der für den Regelfall die Rechte und Pflichten des Bundes ausdrücklich genannt werden und diejenigen der Länder sich aus der Subtraktion der Bundesbefugnisse von der Gesamtheit der Staatsaufgaben ergeben. Die Aufgaben von Zentralstaat und Gliedstaaten ergänzen sich demnach lückenlos; was aus der Fülle der staatlichen Aufgaben also der eine nicht besitzt, hat der andere [121]. Für den Regelfall heißt das: ist eine ausdrückliche Bundeszuständigkeit nicht gegeben, so sind die Länder zuständig.

Diese Verteilungsregel ist - wie bereits erwähnt - für den Bereich der Auswärtigen Gewalt in Art. 32 Abs. 1 umgekehrt, wo dem Bund eine grundsätzliche Zuständigkeit zur "Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten" erteilt wird, die nur dann, wenn die Länder vom Grundgesetz ausdrücklich ermächtigt sind, durch die Kompetenz der Gliedstaaten verdrängt wird. Bei Anwendung dieses eindeutigen Prinzips entspricht der im Voraufgehenden begründeten Unzuständigkeit der Länder, in ihrem Gesetzgebungsbereich politisch hochbedeutsame völkerrechtliche Verträge zu schließen, notwendig die Vertragszuständigkeit des Bundes.

Die Erweiterung der Reichskompetenz in der Weise, wie sie hier für den Bund befürwortet wird, wurde schon unter der Herrschaft der Reichsverfassung von 1871 u.a. mit dem Hinweis darauf gerechtfertigt, daß die Länder mit dem Zusammenschluß zu einem Bundesstaat Teile einer Ganzheit wurden, deren Wesen durch die positiven Verfassungsbestimmungen nicht hinreichend zum Ausdruck kommen konnte; vielmehr sei mit der Entscheidung

---

121) Vgl. MAUNZ, Staatsrecht (13. Aufl. 1964), § 18 I 4.

zu einem Bundesstaat geltendes Verfassungsrecht geschaffen worden [122], das sich nicht in der Verfassungsurkunde erschöpfte [123].

Die behauptete Befugnis ist daher eine natürliche, notwendige Bundeskompetenz, weil sie eine gesamtstaatliche Aufgabe betrifft, die nur einheitlich von der Zentralgewalt wahrgenommen werden kann [124]. Sie wird näher bestimmt von der ursprünglichen Zweckbestimmung des Oberverbandes im Bundesstaat, aus der sich die unmittelbare Verantwortung des Bundes für alle Funktionen ergibt, deren Wahrnehmung den Zusammenschluß der

---

122) Dazu später auch SCHMITT, S. 366 f.: "Der Bund begründet einen neuen S t a t u s jedes Mitgliedes; der Beitritt zu einem Bund bedeutet für das eintretende Mitglied eine Änderung seiner V e r f a s s u n g. Selbst wenn keine einzige verfassungsgesetzliche Bestimmung in ihrem Wortlaut geändert wird, ist doch - was viel wichtiger ist - die Verfassung im positiven Sinne, d.h. der konkrete Inhalt der fundamentalen politischen Entscheidung über die gesamte Existenzweíse des Staates wesentlich geändert."

123) Vgl. TRIEPEL, Kompetenzen, S. 287 ff.; SMEND, Ungeschriebenes Verfassungsrecht, S. 247 ff.

124) Hier wird die Grenze zu der Lehre von den Zuständigkeiten des Bundes "aus der Natur der Sache" und vor allem "kraft Sachzusammenhangs" berührt (an einer präzisen Abgrenzung dieser beiden unterschiedlichen Begriffe fehlt es im Gegensatz zur anglo-amerikanischen Lehre in der deutschen Staatsrechtswissenschaft). Eine Zuständigkeit "kraft Sachzusammenhangs" wird nämlich - abgeleitet aus dem Wesen des Bundes und seiner Aufgaben - dort anerkannt, wo eine Aufgabe natürlicherweise nicht partikulär, sondern nur vom Bund wahrgenommen werden kann. Der Bund darf eine Kompetenz für sich in Anspruch nehmen, wenn eine ihm zustehende Befugnis oder ihm obliegende Aufgabe anders überhaupt nicht ausgeübt werden könnte (vgl. MAUNZ-DÜRIG, Art. 30 Rdnr. 14; v. MANGOLDT, Kommentar S. 196 f.; GREWE, Weinheimer Tagung, S. 39 ff., bes. S. 47; KÜCHENHOFF, S. 586). Nach ANSCHÜTZ, Reichsaufsicht, S. 367, geht es bei der Bundeszuständigkeit "kraft Natur der Sache" darum, daß der Bund Materien regeln kann, die der Gliedstaatszuständigkeit begriffsmäßig entzogen sind, weil sie nach einem "ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerkennung durch die Verfassung nicht bedürftigen Rechtssatz ihrer Natur nach eigenständige, der partikulären Zuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten darstellen".

Länder voraussetzt und veranlaßt hat. Gesamtstaatliche Aufgaben in diesem Sinne sind alle Aufgaben, die unmittelbar der Wahrung der nationalen und staatlichen Einheit des deutschen Volkes, der Wahrnehmung der lebenswichtigen deutschen Interessen und Verpflichtungen gegenüber dem Ausland und der Existenzsicherung des Bundesgebiets und der Bundesbevölkerung dienen [125)126)].

Die Entscheidung, ob ein Vertrag im Einzelfall die außenpolitischen Belange der Bundesrepublik so fundamental berührt, daß die Länder entgegen dem Grundsatz des Art. 32 Abs. 3 ausnahmsweise über eine ihrer Gesetzgebungsbefugnis unterliegende Materie eine völkerrechtliche Verpflichtung nicht eingehen können und statt ihrer der Bund zum Vertragsschluß berechtigt ist, wird häufig schwierig sein und von politischen, nicht juristischen Wertungen abhängen. Ohne politische Ermessensentscheidungen, die nur hinsichtlich einer etwa unzulässigen Rechtsausübung vom Bundesverfassungsgericht nachgeprüft werden können, ist jedoch ein Staat nicht zu führen [127)]. Nicht anders ist es bei der Entscheidung, ob ein Vertrag ein "politischer Vertrag" i.S. von Art. 59 Abs. 2 ist und deshalb die gesetzgebenden Bundesorgane beim Abschluß zu beteiligen sind oder nicht. Hierdurch erhalten die Grundsätze über die Abgrenzung der Vertragszuständigkeiten von Bund und Ländern ein elastisches Element, das der politischen Wertung zugänglich ist; das braucht kein Mangel zu sein, kann vielmehr ihre Brauchbarkeit erhöhen, indem es verhindert, daß die Abgrenzungsgrundsätze erstarren und einer organischen Entwicklung der bundesstaatlichen Beziehungen hemmend entgegenstehen [128)].

---

125) FISCHER-MENSHAUSEN, S. 677 f.
126) So auch MOSLER, Kulturabkommen, S. 26 und VVDStRL, Heft 12, S. 242 (Aussprache), der von einem "jus eminens" des Bundes spricht. Mit Einschränkungen auch BERNHARDT, S. 195; gegen eine solche Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes: v. STRALENHEIM, S. 8; MAUNZ, Staatsrecht, S. 244 ff.; PFEFFER v. SALOMON, S. 34.
127) MOSLER, Kulturabkommen, S. 26.
128) So auch FISCHER-MENSHAUSEN, S. 677 f. für die Abgrenzung der Finanzverantwortung zwischen Bund und Ländern.

Der föderative Verfassungsrechtssatz, daß die Rechte der Gliedstaaten nach Möglichkeit zu schonen sind, erfordert jedoch das Vorliegen eines ernsten Bedürfnisses nach einheitlicher bundesvertraglicher Regelung. Der Bund darf seine "natürliche Zuständigkeit" zur Wahrung der hochpolitischen Aufgaben nicht dazu mißbrauchen, sich auf dem Umweg über einen völkerrechtlichen Vertragsschluß eine Kompetenz zu verschaffen, die ihm nach dem Verteilungsplan der Rechtssetzungsgewalten (Art. 73 - 75) nicht zusteht. Ein solches "détournement de pouvoir" [129] wäre ein Verstoß gegen die Verfassung, und das Bundesverfassungsgericht müßte die innerstaatliche Unwirksamkeit des Vertrages aussprechen [130][131].

Die Mitwirkung der Länder an der "hohen Politik" erfolgt auf andere Weise als durch eigene Vertragsschlüsse. Sie können über den Bundesrat an der politischen Willensbildung des Bundes teilnehmen und so auf den Inhalt völkerrechtlicher Verträge des Bundes Einfluß nehmen (Art. 50, 59 Abs. 2). Daneben stehen die unmittelbaren Beziehungen der Regierungen des Bundes und der Länder, die auch heute noch dem föderalistischen Prinzip entsprechen und es erlauben, außerhalb der wenigen Verfassungsvorschriften "elastische Formen des Zusammenwirkens zu finden" [132]. Darüber hinaus jedoch sind hochpolitische Verträge mit dem Ausland alleinige Sache des

---

129) Dieser Begriff ist im französischen Verwaltungsrecht entwickelt worden, vgl. HAURIOU, Précis de droit administratif, 11 ed. 1927: "Le fait d'une autorité administrative qui ... tout en ne commettant aucune violation formelle de la loi use de son pouvoir pour des motifs autres que ceux en vue desquels ce pouvoir lui a été conféré."

130) Vgl. WOLFF, Udo, S. 70; MENZEL, VVDStRL, S. 207.

131) Zu der Frage, ob ein Staat völkerrechtlich an einen Vertrag gebunden ist, der unter Verletzung von Zuständigkeitsnormen seiner Verfassung zustande gekommen ist, s. unten S. 115.

132) Vgl. darüber SCHÜLE, S. 470 f.; für die aRV insbes. von SMEND, Ungeschriebenes Verfassungsrecht, S. 248 f. hervorgehoben.

Bundes, und dieser ist bei ihrem Abschluß ausnahmsweise an die innerstaatliche Gesetzgebungsverteilung nicht gebunden [133].

Haben die voraufgegangenen Überlegungen zu einer Erweiterung der Vertragsschlußbefugnis des Bundes in den Bereich der ihm an sich verschlossenen alleinigen Gesetzgebung der Länder geführt, so wurde dieser Ausnahmebefugnis doch auch zugleich eine - wenn auch nicht juristisch präzise zu umschreibende - deutliche Grenze gesetzt. Jenseits dieser Grenze ist dem Bund jedes Eingreifen in die Rechte der Länder versagt. Er kann also die "notwendige Bundeskompetenz" nicht in Anspruch nehmen, um einen von ihm erwünschten, von den Ländern jedoch nicht für erforderlich gehaltenen Vertrag an deren Stelle zu schließen. Ebensowenig kann das Interesse, eine Vereinheitlichung der Vertragspraxis gegenüber dem Ausland herbeizuführen, dem Bund die Befugnis geben, einen völkerrechtlichen Vertrag über einen der ausschließlichen Landesgesetzgebung unterfallenden Gegenstand zu schließen.

---

133) Ob das gleiche auch für den innerstaatlichen Vollzug dieser Verträge gilt, wird im 5. Abschnitt untersucht.

Dritter Abschnitt: Völkerrechtliche Verwaltungsabkommen des Bundes über Gegenstände der Landesverwaltung

I. V o r b e m e r k u n g

Die völkerrechtlichen Verträge über Gegenstände der Verwaltung - V e r w a l t u n g s a b k o m m e n - haben infolge des oft vorwiegend verwaltungstechnischen Einschlages der internationalen Zusammenarbeit in neuerer Zeit eminente Bedeutung erlangt [134]. Es muß daher interessieren, ob der Bund in demselben Umfang, in dem er zum Abschluß von Verträgen über Gegenstände der Gesetzgebung - S t a a t s v e r t r ä g e n - befugt ist, auch Verwaltungsabkommen schließen kann.

Die Unterscheidung von Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen ist in erster Linie bedeutsam für die Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften beim Vertragsabschluß (Art. 59). Für diese Beteiligung gelten die folgenden Regeln:

Vereinbarungen, die eine bestimmte Ausgestaltung der Rechtsordnungen der Vertragspartner fordern, bedürfen der parlamentarischen Zustimmung, falls entsprechende innerstaatliche Vorschriften nicht ohne den Gesetzgeber erlassen werden können (Art. 59 Abs. 2 Satz 1);

Vereinbarungen, die nur solche Maßnahmen fordern, deren Regelung auch intern in den Zuständigkeitsbereich der Exekutive fallen, können ohne Beteiligung der Gesetzgebungsorgane geschlossen werden (Art. 59 Abs. 2 Satz 2).

Diese Unterscheidung ist auch für die Abgrenzung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern von Bedeutung; denn erstens gewährt Art. 32 Abs. 3 den Ländern ein völkerrechtliches Vertragsrecht nur für den Bereich ihrer Gesetzgebung, jedoch nicht ausdrücklich auch für den Bereich ihrer Verwaltung, so daß es zweifel-

---

134) ERLER, Grundprobleme S. 171.

haft sein könnte, ob die Länder überhaupt Verwaltungsabkommen schließen dürfen; zweitens kann vielleicht der Bund, billigt man den Ländern ein Recht zum Abschluß von Verwaltungsabkommen zu, seinerseits Verwaltungsabkommen nur auf den wenigen Gebieten schließen, für die ihm auch innerstaatlich gemäß Art. 86 die Verwaltungsbefugnis zusteht. [135)]

Auf die erste der beiden Fragen braucht hier nicht weiter eingegangen zu werden, da es - soweit ersichtlich - unbestritten ist, daß die Länder über Gegenstände, die ihnen zur Gesetzgebung und Verwaltung ausschließlich zugewiesen sind, auch Verwaltungsabkommen mit auswärtigen Staaten schließen können [136)]. Art. 32 Abs. 3 ist daher so zu verstehen, daß er den Ländern ein Vertragsschlußrecht zubilligt, soweit sie für die Gesetzgebung und daher auch für die Verwaltung zuständig sind [137)]. Gilt aber die Ermächtigung der Länder in Art. 32 Abs. 3 auch für Verwaltungsabkommen, so schränkt diese Vorschrift nach der ihr im ersten Abschnitt gegebenen Auslegung zugleich das Recht des Bundes zum Abschluß von Verwaltungsabkommen ein [138)]. Daß der Bund dagegen Verwaltungsabkommen schließen kann, wenn er allein die Verwaltungsbefugnis hat (Art. 86), ist unzweifelhaft, da er insoweit Länderrechte nicht verletzen kann.

Wenn der Bund nun Materien der ausschließlichen Landesgesetzgebung in keiner Weise - auch nicht durch Verwaltungsabkommen - regeln darf, er aber in der vertraglichen Verfügung über Gegenstände der bundeseigenen Verwaltung keinen Beschränkungen unterworfen ist, so könnte es nur noch fraglich sein, ob

---

135) Zum Begriff des Verwaltungsabkommens, der im Rahmen dieser Untersuchung keiner näheren Bestimmung bedarf, vgl. ERLER, Grundprobleme S. 171; siehe insbesondere auch LODEMANN, S. 138 ff. mit Nachweisen; auch v. MANGOLDT-KLEIN, V 3 b zu Art. 59.

136) Vgl. BVerfGE 2, 369 f.; HAAS, S. 383; GREWE, Auswärtige Gewalt, S. 178.

137) KRAUS, Kulturabkommen S. 423; MOSLER, Thoma-Festschrift S. 151.

138) Vgl. auch BERNHARDT, S. 157 f. Also kann der Bund über Materien der ausschließlichen Landesgesetzgebung keine Verwaltungsabkommen schließen.

er nach dem Willen des Grundgesetzes auch dort Verwaltungsabkommen abschließen kann, wo er zwar das innerstaatliche Gesetzgebungsrecht, jedoch nicht eine ebenso weitgehende Verwaltungskompetenz besitzt, mit anderen Worten: auf allen Gebieten der Bundesgesetzgebung, die die Verfassung nicht ausdrücklich der bundeseigenen Verwaltung unterstellt hat und die daher gemäß Art. 83 der Landesverwaltung unterliegen.

II. Die Regelung in Art. 32 und Art. 59 Abs. 2 Satz 2 GG

Für die Beantwortung einer bundesstaatlichen Zuständigkeitsfrage im auswärtigen Bereich ist immer von Art. 32 auszugehen [139]. In Art. 32 wird eine Zuständigkeitsvermutung zugunsten des Bundes aufgestellt, die lediglich durch den Abs. 3 eine Einschränkung erfährt. Abs. 3 gewährt den Ländern für die Gebiete ihrer G e s e t z g e b u n g ein sachlich unbeschränktes völkerrechtliches Vertragsschließungsrecht, das entweder - bei Materien der konkurrierenden Gesetzgebung - neben das Vertragsschließungsrecht des Bundes nach Abs. 1 oder - bei Materien der ausschließlichen Landesgesetzgebung - an seine Stelle tritt. Dieses Vertragsschließungsrecht der Länder umfaßt demnach sowohl den Abschluß von Staatsverträgen als auch den Abschluß von Verwaltungsabkommen [140]. Es findet jedoch nach dem eindeutigen Wortlaut des Art. 32 Abs. 3 seine absolute Grenze dort, wo die Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung endet. Die Länder können daher auf den Gebieten, auf denen sie keine Gesetzgebungsbefugnis haben - mögen sie auch für die Verwaltung zuständig sein -, weder Staatsverträge noch Verwaltungsabkommen schließen. Die Zuständigkeit zum Abschluß von Verwaltungsabkommen liegt daher der Generalklausel des Abs. 1 zufolge für Materien, die nicht der Gesetz-

---

139) Vgl. oben S. 4 ff.
140) s.o. S. 51.

gebungskompetenz der Länder unterfallen, in der Hand des Bundes; und zwar ist der Bund bei Gegenständen der alleinigen Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausschließlich, bei Materien der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz vorrangig zum Vertragsschluß befugt. Entgegen der Ansicht von MAUNZ [141] enthält also das Grundgesetz eine ausdrückliche Zuständigkeitsverteilung für den Abschluß von Verwaltungsabkommen.

Einige Schriftsteller halten jedoch nicht Art. 32, sondern Art. 59 Abs. 2 Satz 2 für die entscheidende Kompetenznorm. Dort heißt es: "Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend". Nach dieser Meinung liegt in dieser Bestimmung ein Verweis auf den 8. Abschnitt des Grundgesetzes, der die Befugnisse des Bundes zum Abschluß von Verwaltungsabkommen auf die Gegenstände seiner eigenen Verwaltung (bundeseigene Verwaltung) beschränkt [142].

---

141) MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 68 zu Art. 32; v. STRALENHEIM, S. 6 ff.

142) v. MANGOLDT, Kommentar, S. 322; HAAS, S. 386; v. STRALENHEIM, S. 6 ff.; GIESE, Grundgesetz, Anm. 7 zu Art. 59. Im Ergebnis vertritt auch MAUNZ diese Auffassung, Staatsrecht S. 282 f. und MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 69 zu Art. 32. Seine Begründung ist jedoch nicht überzeugend: 1) Die einfache Feststellung, "wenn das Grundgesetz die Abschlußkompetenz innerhalb des G e s e t z gebungsraumes im Einklang mit der innerstaatlichen Kompetenzverteilung (regele), (müsse) dies um so mehr für die (gesetzesausführende) V e r w a l t u n g gelten", besagt nichts; es gibt, wie im Text noch ausgeführt werden wird, gute Gründe für eine unterschiedliche Regelung. 2) Das Argument, die gegenteilige Auffassung führe wegen des in Art. 59 Abs. 2 Satz 2 enthaltenen Verweises auf Abschnitt VIII GG dazu, daß Verwaltungsabkommen über die landeseigene Ausführung von Bundesgesetzen der Zustimmung des Bundesrats bedürften, nicht aber solche über die landeseigene Ausführung von Landesgesetzen, was nicht der Wille des Verfassungsgebers gewesen sein könne, trifft ins Leere; denn die Vertreter der von MAUNZ bekämpften Gegenansicht vertreten selbst gar nicht die Auffassung, daß der Bund Verwaltungsabkommen über Gegenstände der Landesgesetzgebung schließen könne.

Es wurde schon auf die Bedeutung des Art. 59 als einer Kompetenznorm für die Organe des Bundes beim Abschluß von Bundesverträgen hingewiesen. So schreibt insbesondere Abs. 2 Satz 1 vor, daß die gesetzgebenden Körperschaften in der Weise am Vertragsschluß mitwirken, daß ohne eine von ihnen ausgesprochene Ermächtigung der Bundespräsident eine bestimmte Gruppe von völkerrechtlichen Verträgen nicht abschließen darf. Alle anderen, nicht unter Abs. 2 Satz 1 fallenden völkerrechtlichen Abkommen können ohne Beteiligung der Legislative geschlossen werden. Es ist kaum anzunehmen, daß Art. 59 Abs. 2 Satz 2 diese Regelung nur noch einmal wiederholen soll. Es liegt statt dessen näher, diese Bestimmung so zu verstehen, daß sie Verwaltungsabkommen, denen ihrer Natur nach regelmäßig vorwiegend sekundäre, technische Bedeutung zukommt, aus den Händen des Bundespräsidenten nehmen und der Regierung (sog. Regierungsabkommen) oder den Leitern der zuständigen Regierungsressorts (sog. Ressortabkommen) übertragen will. Damit hätte der Verfassungsgeber eine Praxis gutgeheißen, die bereits damals zu einer gesicherten Tradition geworden war [143]. Es entspricht den Regeln des zwischenstaatlichen Verkehrs, Verwaltungsabkommen den solennen, vom Staatsoberhaupt geschlossenen Verträgen gegenüberzustellen [144]. Nach dieser Auslegung ist der Verweis auf die Bundesverwaltung in der Weise zu verstehen, daß die obersten Regierungsstellen auf ihrem Sachgebiet - nämlich der Bundesverwaltung, Art. 86 - nicht nur innerstaatlich, sondern auch im völkerrechtlichen Verkehr zuständig sein sollen. Eine solche Auffassung schließt nicht aus, daß man den Abschluß dieser Verwaltungsabkommen dogmatisch unter eine allgemeine ausdrückliche oder stillschweigende Ermächtigung des Bundespräsidenten als des Staatsoberhaupts stellt, der allein berechtigt ist, den Bund völkerrechtlich zu vertreten [145].

---

143) ANGERER, S. 69 f.; STÜBEN, S. 67 f.; LODEMANN, S. 133; auch MOSLER, Auswärtige Gewalt, S. 265.
144) BERNHARDT, S. 159; STÜBEN, S. 90; HUBER Bd. 2, S. 292.
145) Vgl. MOSLER, Auswärtige Gewalt, S. 280 f.; LODEMANN, S. 136, 143; STÜBEN, S. 72.

Der abweichenden Meinung [146], wonach der Verweis des Art. 59 Abs. 2 Satz 2 auf die Bundesverwaltung ein Verweis auf den Abschnitt VIII der Verfassung ist und den Bund zu Vertragsschlüssen lediglich über Gegenstände der eigenen Verwaltung ermächtigt, stehen neben der Tatsache, daß Art. 59 im ganzen keine Zuständigkeitsnorm für das Verhältnis von Bund und Ländern ist, auch folgende Überlegungen entgegen:

Wäre diese Meinung richtig, so könnten die Länder mit auswärtigen Staaten Verwaltungsabkommen über die verwaltungsmäßige Durchführung von Bundesgesetzen und Vertragsgesetzen schließen, was ihnen bei ähnlicher Verfassungslage nach einhelliger Meinung unter der Herrschaft der Weimarer Verfassung nicht gestattet war [147]. Sie könnten dann aber vor allem Verwaltungsverträge auch über Gegenstände der ausschließlichen Bundesgesetzgebung eingehen, selbst wenn der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis noch keinen Gebrauch gemacht hätte, soweit sie - und das ist nach Art. 83 die Regel - die innerstaatliche Verwaltungskompetenz besitzen. Dem widerspricht jedoch der Art. 32 Abs. 3, der zwar den Ländern das Recht einräumt, im Bereich ihrer Gesetzgebung auch Gegenstände der Verwaltung vertraglich zu regeln, aber sicher nicht darüber hinaus ausgedehnt werden kann [148]. Die in der Literatur kaum beachtete und abgelegene Bestimmung des Art. 59 Abs. 2 Satz 2 kann unmöglich die Bedeutung haben, die dem Bund vorrangig vor den Ländern übertragene Auswärtige Gewalt derart entscheidend zu beschränken, daß dieser nur über die kleine Anzahl von Materien der bundeseigenen Verwaltung und allenfalls im Rahmen der Art. 84 Abs. 2 und 85 Abs. 2 hinsichtlich der Ausführung von Bundesgesetzen und Bundesverträgen völkerrechtliche Verwaltungsabkommen abschließen kann. Die Entstehungsgeschichte der Vorschrift läßt keinen Rückschluß darauf zu, daß in ihr die Zuständigkeiten von Bund und Ländern abgegrenzt werden sollten. Vielmehr sollte diese Ab-

---

146) GIESE, Grundgesetz Anm. 7 zu Art. 59; v. STRALENHEIM, S. 6 ff.; MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 38 zu Art. 59.
147) WAHL, S. 58; HECKEL, S. 216.
148) BERNHARDT, S. 160; s.a. oben S. 52 f.

grenzung mit Art. 32 vorgenommen werden. Ein fast unbeschränktes Recht der Länder zum Abschluß von Verwaltungsabkommen mit fremden Staaten wäre ein krasser Widerspruch zu Art. 32 Abs. 1.

Diese Regelung ist auch allein vernünftig. Wenn auch im innerstaatlichen Bereich das Schwergewicht der Verwaltung bei den Ländern liegt (Art. 83), so muß doch dieses Privileg der Länder bei völkerrechtlichen Verwaltungsabkommen des Bundes zurücktreten, da bei diesen die Erfordernisse des zwischenstaatlichen Rechtsverkehrs im Vordergrund stehen. Dort, wo dem Bund ein völkerrechtliches Vertragsrecht nach Art. 32 Abs. 1 zusteht, muß er auch in der Lage sein, mit dem ausländischen Vertragspartner Fragen der Verwaltung, insbesondere der Ausführung des Vertrages zu regeln, die im Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit, deren Wahrnehmung und Förderung nach dem Grundgesetz Sache des Bundes ist, von entscheidender Bedeutung sind.

Diese aus dem Zusammenhang der Verfassung herzuleitende Regelung entspricht auch insoweit den Erfordernissen des internationalen Verkehrs, als beim Abschluß eines Vertrages unmöglich für jede Bestimmung sofort eindeutig gesagt werden kann, ob sie eine Verwaltungsvorschrift oder eine Rechtsnorm enthält und daher der Bund etwa nicht mehr zuständig ist, obgleich es sich doch um die Regelung ein und derselben Materie handelt. Die Befugnis des Bundes, völkerrechtliche Verträge im Bereich seiner Gesetzgebungszuständigkeiten einzugehen, umfaßt das Recht, deren verwaltungsmäßige Ausführung in den Verträgen selbst zu normieren oder, wenn ein Staatsvertrag nicht voraufgegangen ist, jede verwaltungstechnische Angelegenheit in seinem Gesetzgebungsbereich durch Verwaltungsabkommen zu regeln.

Es gelten also für die Voraussetzungen, unter denen der Bund Verwaltungsabkommen abschließen kann, die gleichen Regeln, die für den Abschluß von Staatsverträgen entwickelt wurden: der Bund darf Verwaltungsabkommen mit auswärtigen Staaten auf dem Gebiet seiner ausschließlichen und konkurrierenden Gesetzgebung, dagegen nicht auf dem Gebiet der ausschließlichen Landesgesetzgebung schließen [149].

III. Die Beteiligung des Bundesrats

Die Interessen der Länder sind beim Zustandekommen von Verwaltungsverträgen des Bundes in gleicher Weise zu wahren wie bei Bundesverträgen über Gegenstände der Gesetzgebung. So wie bei den letztgenannten Verträgen der Bundesrat neben dem Bundestag beim Vertragsabschluß durch die Ermächtigung des Bundespräsidenten zur Ratifikation dann beteiligt ist, wenn die

---

149) Nach Ratifikation und Inkrafttreten der Genfer Konvention über den Festlandsockel vom Jahre 1958 kann daher der Bund aufgrund seiner konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit auf dem Gebiet des Bergbaus (Art. 74 Ziff. 11) ein Abkommen mit anderen Staaten über die Voraussetzungen und das Verfahren bei der Erteilung von Erdölkonzessionen auf dem Festlandsockel schließen. Dieses Verwaltungsabkommen würde jedoch die Verwaltungszuständigkeit der vier Küstenländer nicht beseitigen, solange der Bund nicht eine selbständige Bundesoberbehörde für die Verwaltung der der Bundesrepublik überlassenen maritimen Mineralnutzung auf dem Festlandsockel errichtet hat.

in dem Vertrag enthaltene oder geforderte Regelung, würde sie Inhalt eines innerstaatlichen Hoheitsaktes sein, nicht ohne Mitwirkung bzw. Zustimmung des Bundesrats vorgenommen werden könnte (Art. 59 Abs. 2 Satz 1), so ist der Bundesrat auch beim Abschluß eines völkerrechtlichen Verwaltungsabkommens ebenfalls zu beteiligen (und zwar durch ein Zustimmungsrecht), falls in ihm der Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften enthalten ist, die intern gem. Art. 84 und 85 nur mit Zustimmung des Bundesrats ergehen können [150] [151]; denn das Zustimmungsrecht des Bundesrats kann, falls n u r s e i n e Kompetenzen durch einen völkerrechtlichen Vertrag berührt werden, nach dem Willen des Grundgesetzes nicht ausgeschlossen sein, wenn bei Verträgen, die die Kompetenzen von Bundestag u n d Bundesrat berühren, diesen beiden Gesetzgebungsorganen ausdrücklich ein Zustimmungsrecht eingeräumt wird (Art. 59 Abs. 2 Satz 1) [152]. Der Verweis auf die Bundesverwaltung in Art. 59 Abs. 2 Satz 2 ist also als ein Verweis auf die Art. 84 - 86 zu verstehen.

Hierauf näher einzugehen, erübrigt sich, da die Zuständigkeiten der Bundesorgane beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge durch den Bund nicht Gegenstand dieser Untersuchung sind. Jedenfalls besteht wegen des Zustimmungsrechts des Bundesrates, richtiger: seines Rechtes, die Zustimmung zu einem Vertrage, der für die Länder verbindliche Verwaltungsvorschriften enthält oder fordert, zu versagen, nicht die Gefahr, daß die Länder durch Verwaltungsabkommen des Bundes in ihrer Verwaltungshoheit beeinträchtigt werden.

---

150) im Ergebnis so auch: v. STRALENHEIM, S. 8; MOSLER, Kulturabkommen, S. 27 f.; BERNHARDT, S. 165; GREWE, Auswärtige Gewalt, S. 177; LODEMANN, S. 146 f.;HAAS, S. 386.

151) Beispiel: Verwaltungsvereinbarung zum Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederlande über Sozialversicherung v. 18.6.1954, BAnz. Nr. 205 vom 22.10.1955. Der Bundesrat stimmte ihr am 11.2.1955 "gemäß Art. 59 Abs. 2 letzter Satz i.V.m. Art. 84 Abs. 2 des GG" zu.

152) Der Bundesrat hat damit im Bereich der Auswärtigen Gewalt eine erhebliche und noch kaum gewürdigte Bedeutung gewonnen. Vgl. STÜBEN, S. 93 f.; HAAS, S. 387.

Vierter Abschnitt: Die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder durch den Bund

I. Vorbemerkung

Art. 24 Abs. 1 hat durch den fortschreitenden Gang der europäischen Integration aufgrund des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl [153], des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft [154] und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft [155] eine "ganz konkrete und präzise rechtliche Bedeutung" [156] erlangt. In diesen Verträgen hat der Bund auf drei Wirtschaftsgebieten von der Ermächtigung des Art. 24 Abs. 1 Gebrauch gemacht, Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen, und zusammen mit den Vertragspartnern zugleich eine neue Entwicklung auf dem Gebiet internationaler Organisationsformen eingeleitet: Die Quelle des neu geschaffenen "internen Staatengemeinschaftsrechts" liegt im Völkerrecht, das nun aber nicht mehr die Beziehungen zwischen den Staaten regelt, sondern sich auf Tatbestände erstreckt, die traditionell zum innerstaatlichen Recht gehören, und Beziehungen normiert, wie sie üblicherweise zwischen einem Staat und seinen Staatsangehörigen bestehen [157].

Da Art. 24 Abs. 1 den Bund befugt, im Rahmen der unverändert fortbestehenden vollen Souveränität des Gesamtstaats einzelne staatliche Funktionen auf außerstaatliche Organe zu übertragen [158], diese Ermächtigung jedoch keine ausdrückliche Einschränkung enthält, stellt sich unter bundesstaatlichen Gesichtspunkten die Frage, ob der Bund in einem völkerrechtlichen Vertrag gemäß Art. 24 Abs. 1 auch eine "Funktionseinbuße" auf Kosten der den L ä n d e r n ausschließlich

---

153) BGBl 1952 II, S. 447, geänd. BGBl 1960 II, S. 1573.
154) BGBl 1957 II, S. 766.
155) BGBl 1957 II, S. 1014.
156) GREWE, Auswärtige Gewalt, S. 147.
157) s. ERLER, VVDStRL, S. 23; JAENICKE, S. 152 f.
158) dazu ERLER, Staatssouveränität, S. 36 ff.

zustehenden Hoheitsrechte vereinbaren darf. Dieser Frage soll im folgenden zunächst allgemein (unter II) und daran anschließend speziell für den Bereich der Justizhoheit (unter III) nachgegangen werden.

II. Zulässigkeit einer Übertragung von Hoheitsrechten der Länder durch den Bund

Legt man - entgegen der hier vertretenen Auffassung - den Art. 32 in der Weise aus, daß der Bund beim Vertragsschluß mit auswärtigen Staaten keinerlei Beschränkungen durch die Länder unterliegt, so bietet die gestellte Frage kein besonderes Problem; denn der Begriff der "auswärtigen Angelegenheiten", für die der Bund nach dieser Ansicht eine umfassende Zuständigkeit aus Art. 32 Abs. 1 herleiten kann, ist ein wandelbarer Begriff [159], der mit der Fortentwicklung der zwischenstaatlichen Beziehungen einen veränderten und erweiterten Inhalt bekommen kann. Er umfaßt somit den gesamten zwischenstaatlichen Verkehr unter Einschluß der besonders nach dem zweiten Weltkrieg ausgebildeten differenzierten Staatenbeziehungen, die das Völkerrecht vor die Erscheinung einer fortschreitenden zwischenstaatlichen Integration gestellt haben. Stehen nun die Materien der Ländergesetzgebung beim Abschluß eines sogenannten klassischen oder traditionellen völkerrechtlichen Vertrages zur Disposition des Bundes, so sind sie seiner Verfügung dann ebensowenig entzogen, wenn sie den Ländern genommen und der Hoheitsgewalt einer zwischenstaatlichen Einrichtung im Sinne von Art. 24 Abs. 1 unterstellt werden sollen. In beiden Fällen trifft der Bund

---

159) KAUFMANN, Bundesrat, S. 21 A, und Wehrbeitrag, S. 49 f.; GREWE, Auswärtige Gewalt, S. 143 f.; Wenn man daher von einer "Integrationsgewalt" spricht, muß Klarheit darüber bestehen, daß es sich hierbei nur um eine besondere Ausgestaltung der Auswärtigen Gewalt handelt, nicht aber um eine völlig neue Gewalt. Vgl. MENZEL, VVDStRL, S.211.

als Träger der Auswärtigen Gewalt die autonome Entscheidung über Materien, auf deren innerstaatliche Gestaltung er nach der Zuständigkeitsverteilung der Art. 70 - 75 keinen unmittelbaren Einfluß nehmen kann. Dies wird aus Art. 32 Abs. 1 gerechtfertigt, der - nach dieser Ansicht - für den gesamten auswärtigen Bereich eine unbegrenzte Verfügungsbefugnis des Bundes begründet.

Es liegt nahe, daß man auf dem Wege über die entgegengesetzte, von dieser Arbeit vertretene Auslegung des Art. 32 dem Bund die Befugnis absprechen muß, Hoheitsrechte der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen. Im Folgenden soll untersucht werden, ob beziehungsweise inwiefern dieser Schluß gerechtfertigt ist [160].

1. Rechtfertigung aus "notwendiger Bundeskompetenz"?

Ist auch dem Bund im Regelfall beim auswärtigen Vertragsschluß das Gebiet der Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder verschlossen, so sollte er - wie oben dargestellt - doch ausnahmsweise dann zum Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages im Länderbereich befugt sein, wenn überragende außenpolitische Erwägungen den Abschluß für die Bundesrepublik Deutschland zur Notwendigkeit machen; hier besteht eine "notwendige Bundeskompetenz". Fällt nun nicht jeder Vertrag über die Übertragung von Hoheitsrechten auf eine zwischenstaatliche Einrichtung unter diese Zuständigkeit?

---

160) Von einer Auslegung des Art. 24 Abs. 1 aus seinem Wortlaut ("Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte ... übertragen".) im Vergleich mit dem Wortlaut seines Abs. 2 (der Bund wird "in die Beschränkung s e i n e r Hoheitsrechte" einwilligen.) wird abgesehen. Aus dieser unterschiedlichen Fassung kann ein so weittragender Schluß, der Bund könne im Rahmen des Abs. 1 demzufolge nicht nur s e i n e, sondern auch Hoheitsrechte der L ä n d e r übertragen, m.E. nicht gezogen werden.

Vergegenwärtigt man sich die oben dargestellten staats- sowie völkerrechtlichen Konsequenzen, die mit der Gründung einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft verbunden sind, und berücksichtigt man den überragenden politischen Gehalt einer derartigen Entscheidung, so liegt die Annahme nahe, im Falle des Art. 24 Abs. 1 könne sich der Bund stets und ohne weiteres auch für die Übertragung von Hoheitsrechten der L ä n d e r auf eine "notwendige Bundeskompetenz" in dem im Früheren dargelegten Sinne stützen.

Jedoch ist zunächst zu bedenken, daß es Fälle einer Übertragung von Hoheitsrechten geben kann, die einer hochpolitischen Bedeutung entbehren. Das zeigt das von SCHÄTZEL [161] in anderem Zusammenhang angeführte Beispiel des Beitritts zu einer internationalen Organisation zur Verteilung von Funkwellen auf die verschiedenen nationalen Sender.

Weiterhin ist zu beachten, daß die Annahme einer Gruppe von hochpolitischen Verträgen, die notwendigerweise nur vom Bund geschlossen werden können, im obigen Zusammenhang zur Korrektur der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern im völkerrechtlichen Verkehr mit auswärtigen Staaten diente. Sie nahm den Ländern ausnahmsweise eine Befugnis, die ihnen vom Grundgesetz zunächst zugesprochen worden war, und übertrug sie auf den Bund. Eine weitere Änderung der Zuständigkeitsregelung der Verfassung war damit jedoch nicht verbunden.

Im Bereich des Art. 24 begegnet man hingegen neben dem Verhältnis Bund - Länder zusätzlich demjenigen von zwei weiteren Verfassungsorganen, nämlich: dem Verhältnis von Bundesgesetzgeber als einfachem und Bundesgesetzgeber als Verfassungsgesetzgeber. Art. 24 enthält insoweit eine Verfassungsdurchbrechung, als der einfache Gesetzgeber, also der Bundesgesetz-

---

161) SCHÄTZEL, Wehrbeitrag I, S. 346.

geber als Gesetzgebungsorgan der Teilordnung Bund, im Einzelfall die Befugnisse wahrnehmen soll, die an sich dem Verfassungsgesetzgeber obliegen. Diese Zuständigkeitsverschiebung ist von dem Verfassungsgeber vorweg als Rechtens gebilligt. Sie bedeutet zunächst im Zusammenhang mit der hier vertretenen Auslegung von Art. 32, daß der Bund s e i n e Hoheitsrechte oder doch einige seiner Hoheitsrechte durch Vertrag, der der Zustimmung des Bundesgesetzgebers in der Form eines e i n f a c h e n M e h r h e i t s b e s c h l u s s e s bedarf, auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen kann. Über Hoheitsrechte der Länder darf er wegen seiner beschränkten Vertragsgewalt auf diesem Wege nicht verfügen.

Wegen dieses Zusammenhangs der Übertragung von Hoheitsrechten mit dem Problem der Verfassungsänderung und demzufolge der Beteiligung des Bundesgesetzgebers am Übertragungsakt kann die Lehre von der "notwendigen Bundeskompetenz" im Bereich des Art. 24 Abs. 1 nicht angewendet werden. Wendete man sie nämlich an, so führte das dazu, nicht nur die Befugnisse des Bundes gegenüber den Ländern zu erweitern, sondern außerdem die Befugnisse des einfachen Gesetzgebers gegenüber dem Verfassungsgesetzgeber. Bei dem Verhältnis der zuletzt genannten Verfassungsorgane handelt es sich aber gar nicht um ein bundesstaatliches Problem, und es ist daher nicht zu rechtfertigen, es von Überlegungen her zu bestimmen, die in erster Linie aus dem Verhältnis des Bundes zu den Ländern entwickelt worden sind. Die gleiche Überlegung, nach der es im Rahmen des Art. 32 Abs. 1 dem Bund gestattet sein soll, sich in Fällen von überragender außenpolitischer Bedeutung über die innerstaatliche Verteilung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern hinwegzusetzen, hat demnach im Bereich des Art. 24 Abs. 1 keine hinlängliche Überzeugungskraft.

Wenn der Bund also die Befugnis für sich in Anspruch nehmen will, auch Hoheitsrechte der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen, so bedarf es hierzu einer Rechtfertigung aus anderen Rechtsgründen.

2. Rechtfertigung aus der allgemeinen Staatslehre?

a) Die Lehre von K.-H. KLEIN

aa) K.-H. KLEIN, der sich eingehend mit den Problemen der Übertragung von Hoheitsrechten beschäftigt hat, glaubt, den Umfang der Übertragungsbefugnis davon abhängig machen zu können, ob Art. 24 Abs. 1 den Bundesgesetzgeber als Organ des Gesamtstaates oder als Organ der Teilordnung Bund ermächtigt [162]. Im ersten Fall könne der Bund auch Hoheitsrechte der Länder übertragen, im zweiten Fall sei diese weitere Befugnis nur im Zusammenhang mit anderen ausdrücklichen Kompetenznormen der Verfassung zu begründen; solche seien aber nicht vorhanden.

KLEIN kommt zu folgendem Ergebnis: Bei der zwischenstaatlichen Einrichtung des Art. 24 Abs. 1 handele es sich nicht um eine selbständige staatliche Rechtsordnung, ähnlich einem bestehenden souveränen Staate; denn ihr fehle die umfassende Zuständigkeit ebenso wie ein eigenes Gesamtstaatsorgan zur Verteilung und etwaigen Änderung der Kompetenzen; ihre begrenzten Befugnisse lägen vielmehr mit dem Umfang der Abtretungen fest. Daher bedürfe es zur Übertragung von Hoheitsrechten im Rahmen des Art. 24 nicht der Mitwirkung des Bundesgesetzgebers in seiner Funktion als Gesamtstaatsorgan. Vielmehr bilde die Gemeinschaft lediglich innerhalb einer neu entstehenden Rechtsordnung eine weitere Teilordnung neben Bund und Ländern. Innerhalb dieses neuen gesamtstaatlichen Gebildes, d.h. innerhalb des auf die Gemeinschaft übertragenen sachlichen Hoheitsbereichs, könne es aber keine weitere Gesamtordnung geben. Der Bundesgesetzgeber könne

---

162) Das wieder hänge von dem Rechtscharakter der über Art. 24 Abs. 1 zu schaffenden Gemeinschaft ab; K.-H. KLEIN, S. 47.

daher Gesamtstaatsorgan nur noch hinsichtlich desjenigen Bereichs staatlichen Lebens sein, der von der Gemeinschaft nicht erfaßt sei. Hoheitsrechte könnten daher nur von der Teilordnung "Bund" an die neue Teilordnung "Gemeinschaft" abgetreten werden. Wenn der Bundesgesetzgeber, der von Art. 24 Abs. 1 angesprochen werde, demnach nicht der Verfassungsgesetzgeber (als Organ des Gesamtstaates), sondern Organ des Bundes als Teilordnung sei, so könne man ihm die Befugnis, auch über Hoheitsrechte der Länder zu verfügen, nicht ohne weiteres zubilligen. Schon aus dieser allgemeinen dogmatischen Erwägung heraus verbiete es sich, dem Bund eine so weitgehende Kompetenz zu gewähren. Diese könne daher - wenn überhaupt, was KLEIN verneint, - nur aus anderen Verfassungsbestimmungen entnommen werden.

bb) Es fragt sich, ob diese Argumentation vom Standpunkt einer immanenten Kritik her zwingend ist [163]. Nimmt man - mit KLEIN - an, daß auf demjenigen Gebiet, für das die Gemeinschaft gebildet wird eine dreigliedrige (Gemeinschaft - Bund - Länder) Rechtsordnung entsteht, die den Charakter einer bundesstaatlichen Ordnung trägt, und weiter, daß als Folge davon in diesem Integrationsbereich der Bundesgesetzgeber als Gesamtstaatsorgan ausgeschaltet ist, so kann doch dieser Rechtszustand erst mit der wirksamen Übertragung des jeweiligen Hoheitsrechts bzw. der jeweiligen Hoheitsrechte auf die Gemeinschaft entstehen. Dieser Rechtszustand n a c h der Abtretung ist jedoch für die Beantwortung der aufgeworfenen Frage nach dem Umfang der in Art. 24 Abs. 1 enthaltenen Ermächtigung nicht von Interesse. Hier ist vielmehr abzustellen auf die staatsrechtliche Struktur der Bundesrepublik v o r

---

163) Kritische Überlegungen zu dem Ausgangspunkt dieser Argumentation unten unter b).

der in Aussicht genommenen Abtretung eines oder mehrerer Hoheitsrechte. Bevor die Bundesrepublik z.B. dem Vertrag über die Gründung der Montanunion beitrat, war sie auf dem Gebiet der Kohle- und Stahlwirtschaft uneingeschränkt autonom - vom Besatzungsrecht soll hier abgesehen werden -, und der Bundesgesetzgeber sowohl als Organ der Teilordnung Bund als auch als Gesamtstaatsorgan konnte im Rahmen des Grundgesetzes über diesen Bereich der Wirtschaft verfügen. Tat er das in der Weise, daß er seine Hoheitsrechte auf die Montan-Gemeinschaft übertrug, so handelte der nach Art. 24 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 beteiligte Bundesgesetzgeber nicht, wie behauptet, n o t w e n d i g als Organ einer Teilordnung. Dogmatisch ist es in keiner Weise von vornherein ausgeschlossen, daß er hier als Gesamtstaatsorgan beteiligt war. Seine Ausschaltung als Gesamtstaatsorgan auf dem Gebiete der Kohle- und Stahlwirtschaft - will man sie überhaupt annehmen - kann vielmehr nach KLEINS eigenen Prämissen erst die Folge der Übertragung der betreffenden Hoheitsrechte sein.

b) Der Bundesgesetzgeber als Teilordnungs- und als Gesamtstaatsorgan

Der Versuch, von der allgemeinen Staatslehre her den Umfang der Verfügungsbefugnis des Bundes bei der Übertragung von Hoheitsrechten zu bestimmen, muß jedoch auch aus anderen Gründen scheitern. - KELSEN hat besonders deutlich zwischen den zwei ganz ungleichartigen Funktionen des gesetzgebenden Zentralorgans eines Bundesstaates unterschieden: Wenn es über die der Teilordnung Bund zugewiesenen Materien legislativ verfügt, handelt es als Organ einer Teilordnung. Wenn es dagegen eine den Gesamtstaat betreffende Kompetenzänderung beschließt - und darunter fällt nicht nur eine Zuständigkeitsänderung im Verhältnis Bund - Länder, sondern

ebenso eine solche zwischen den drei klassischen Gewalten im Bund oder in den Gliedstaaten sowie beispielsweise eine Gebietsabtretung oder die Übertragung von Hoheitsrechten - und damit in die Verfassungsstruktur der ursprünglichen Gesamtverfassung des Bundes eingreift, so handeln die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes nicht mehr als Teilordnungsorgan, sondern als Organ des Gesamtstaates; diese an besonders strenge formelle und materielle Voraussetzungen geknüpfte Befugnis zur Verfassungsänderung stützt sich in der Bundesrepublik auf Art. 79.

Da Art. 24 Abs. 1 nun zu einer Verfassungsänderung (nämlich: Übertragung von Hoheitsrechten) ermächtigt und Bundestag und Bundesrat als Verfassungsgesetzgeber nur den in Art. 79 Abs. 3 genannten materiellen Beschränkungen unterliegen, könnte man meinen, die in Art. 24 Abs. 1 unter erleichterte Voraussetzungen (einfache Mehrheit) gestellte Ermächtigung erfasse auch einen Eingriff in die von der Gesamtverfassung geschaffene Kompetenzverteilung im Verhältnis von Bund und Gliedstaaten; die Gesetzgebungsorgane des Bundes könnten, wenn die Übertragung von Hoheitsrechten in Frage stehe, nach Art. 24 Abs. 1 mit einfacher Mehrheit jede Änderung der Verfassung bewirken, solange sie nur die unverbrüchlichen Garantien des Art. 79 Abs. 3 respektieren. - Gegen eine derartige Annahme können jedoch mehrere Bedenken vorgebracht werden, die nur angedeutet werden sollen.

Zunächst ist es fraglich, ob aus der dogmatischen Hilfskonstruktion eines dreigliedrigen Bundesstaates, durch die lediglich die Tatsache erklärt werden soll, daß sich im Bundesstaat mehrere Staaten gegenüberstehen, diese dabei aber zugleich eine politische Einheit bilden, konkrete rechtliche Konsequenzen gezogen werden können [164]. Weiterhin ließe sich von dem bezeichneten Ausgangspunkt her auch die Meinung vertreten, der Bund handele bei

---

164) s. MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 13 zu Art. 24.

j e d e m Akt der Auswärtigen Gewalt als Vertreter des Gesamtstaates [165], oder die Meinung, die Verfassung wolle als Organisationsstatut sämtliche denkbaren staatlichen Aufgaben, mit Ausnahme der Verfassungsänderung bzw. -ergänzung, auf die zwei Teilordnungen aufteilen; diese erfüllten dann, halten sie sich im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten, einen Teil der staatlichen Aufgaben und könnten dabei stets, d.h. bei jedem nur denkbaren Hoheitsakt als Repräsentant eines als Zusammenfassung der Einzelordnungen gedachten Gesamtstaates angesehen werden, obgleich es sich bei ihren Akten doch nach innen und außen um Akte einer Teilordnung handelt [166].

Darüber hinaus gäbe es gute Gründe dafür, daß Art. 24 gar nicht den Bundesgesetzgeber als Gesamtstaatsorgan, sondern als Organ der Teilordnung Bund anspricht. Zwar bewirkt die Übertragung von Hoheitsrechten eine Änderung der Verfassungsstruktur, zu der regelmäßig allein das Gesamtstaatsorgan befugt ist; aber man kann das Grundgesetz durchaus so verstehen, daß es in Art. 24 Abs. 1 die Verfassungsänderung "vorwegnehmen" und die Ausübung der Staatsgewalt durch ausschließlich deutsche Organe von vornherein unter den einschränkenden Vorbehalt einer Zuständigkeit zwischenstaatlicher Gemeinschaftsorgane stellen wollte. Dann wäre der jeweilige Entschluß des Bundesgesetzgebers, ein Hoheitsrecht oder einzelne Hoheitsrechte abzutreten, gar kein Entschluß zu einer Verfassungs ä n d e r u n g, sondern lediglich zum V o l l z u g einer bereits latent vorhandenen und von der Verfassung selbst schon sanktionierten Kompetenzverlagerung zugunsten einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft. Der Bundesgesetzgeber als Vollzugsorgan der Gesamtverfassung könnte dann eher als Teilordnungsorgan denn als Gesamtstaatsorgan angesehen werden;

---

165) NAWIASKY, Grundgedanken, S. 35 f.; MAUNZ, Staatsrecht, 5. Auflage 1956, S. 124.
166) BERNHARDT, S. 42.

anders als bei sonstigen Verfassungsänderungen handelt er nämlich bei der Übertragung von Hoheitsrechten nicht eigentlich aus seiner "Kompetenzhoheit" [167] heraus, d.h. seinem autonomen Recht, die Gesamtverfassung zu korrigieren und über den Willen der Verfassungsschöpfer hinauszugehen, sondern macht er lediglich von einer zugleich als Verfassungsauftrag zu verstehenden Ermächtigung des Verfassungsgebers selbst Gebrauch. Ist aber der in Art. 24 genannte Gesetzesbeschluß ein solcher des Teilordnungsorgans, so muß er sich im Rahmen des Grundgesetzes halten, und können die Gesetzgebungsorgane des Bundes einem Vertrag über die Übertragung von Hoheitsrechten der Gliedstaaten nur dann eine wirksame Zustimmung erteilen, wenn sie dazu durch Art. 24 oder eine andere Verfassungsbestimmung ausdrücklich ermächtigt worden sind [168)169].

Will man sich dieser Argumentation nicht anschließen und sieht man in dem in Art. 24 Abs. 1 angesprochenen Gesetzgeber das mit der Kompetenzhoheit ausgestattete Gesamtstaatsorgan des Bundes, so muß man sich doch eine andere Überlegung entgegenhalten lassen. Wenn auch das zur Verfassungsänderung bzw. -ergänzung in Art. 79 ermächtigte Gesamtstaatsorgan - von Art. 79 Abs. 3 abgesehen - materiellen Beschränkungen nicht unterliegt, so braucht doch nicht zwingend die in Art. 24 Abs. 1 enthaltene Ermächtigung ebenfalls den gleichen Umfang zu haben, so daß sie die gesamte Verfassungsstruktur der Bundesrepublik zur Disposition des einfachen Gesetzgebers stellt, wenn durch völkerrechtlichen Vertrag zwischenstaatliche Gemeinschaften begründet oder deren Kompetenzen erweitert werden sollen. Art. 24 Abs. 1 ist wegen seines Verzichts auf die

---

167) KELSEN, Staatslehre, S. 208.
168) Ob dies der Fall ist, wird unter 3 und 4 untersucht.
169) Diese andeutungsweise skizzierten Überlegungen zeigen, daß der Erkenntniswert der Lehre vom dreigliedrigen Bundesstaat für die praktische Verfassungsauslegung gering ist.

verfassungsändernden Mehrheiten eine lex specialis zu Art. 79 Abs. 2. Legt man diese nach einer allgemein anerkannten Auslegungsregel eng aus, dann gestattet sie zwar die Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf nicht-deutsche, zwischenstaatliche Organe durch einen Vertrag, dem Bundestag und Bundesrat mit einfacher Mehrheit zustimmen können; soll dabei jedoch in die Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes eingegriffen werden, so muß (falls sich nicht, was noch zu untersuchen ist, aus Gründen, die nicht der allgemeinen Staatslehre entnommen sind, etwas anderes ergibt) das aus Bundestag und Bundesrat bestehende Gesamtstaatsorgan mit der qualifizierten Zweidrittelmehrheit seine Zustimmung zu dem Vertrag erteilen.

3. Rechtfertigung aus der confer-Theorie?

In der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung um die Frage, ob die Bundesrepublik ohne vorherige Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes einen militärischen Beitrag im Rahmen einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft leisten könne [170], gaben die Bundesregierung sowie einige Gutachter dem Art. 24 Abs. 1 eine Auslegung, die möglicherweise auch zu einer Lösung des hier erörterten Problems verhelfen könnte.

Die Bundesregierung, unterstützt u.a. durch die Gutachten von KAUFMANN und SCHEUNER [171], vertrat die Ansicht, es sei nicht Voraussetzung für die Übertragung eines Hoheitsrechts auf eine zwischenstaatliche Einrichtung nach Art. 24 Abs. 1,

---

170) Die Stellungnahmen der Bundesregierung und die im Gutachterverfahren im Jahre 1952 dem Bundesverfassungsgericht vorgelegten Gutachten sind veröffentlicht in: Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. 3 Bde. München 1952/53.

171) Bundesregierung, Stellungnahme, S. 8; KAUFMANN, Wehrbeitrag, S. 54 f.; SCHEUNER, Wehrbeitrag, S. 139.

daß der Bund innerstaatlich im Besitze dieses Hoheitsrechts sei und dieses Hoheitsrecht innerstaatlich selbst ausüben könne. Daher könne mit der Behauptung, die Bundesrepublik sei rechtlich gehindert, die ihr an sich - wie jedem Staat - zustehende Wehrhoheit auszuüben, da das Grundgesetz sie mit keiner Bestimmung "konstituiert" oder "realisiert" habe, und sie dürfe demnach eine nationale Armee nicht aufstellen, dem Bund doch nicht das Recht bestritten werden, sich statt dessen einem Verteidigungssystem anzuschließen, das in der Form einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 24 Abs. 1 organisiert sei.

Diese Rechtsansicht stützte sich auf die Auslegung des Begriffs "übertragen" in Art. 24 Abs. 1. Dieses Wort - so wurde argumentiert - meine nicht, daß ein Hoheitsrecht von der Bundesrepublik an die Gemeinschaft "abgetreten" werde und diese es dann in derselben Weise ausübe, in der es vorher von den deutschen Organen ausgeübt worden sei; vielmehr werde mit der Begründung einer zwischenstaatlichen Einrichtung etwas Neues geschaffen und trete durch einen konstitutiven Akt das Hoheitsrecht der Gemeinschaft mit deren Entstehen als ein neues Recht ins Leben. Dieses Hoheitsrecht sei nicht die Summe der von den einzelnen Staaten "abgetretenen" Hoheitsrechte, sondern ein neugeschaffenes Recht. Das Wort "übertragen" müsse daher nicht im Sinne des englischen "transfer", sondern im Sinne von "confer" verstanden werden, also im Sinne von "anvertrauen" oder "betrauen". Es komme "daher gar nicht darauf an, ob alle Staaten, die der zwischenstaatlichen Gemeinschaft Hoheitsrechte 'übertragen', selbst innerstaatlich diese Hoheitsrechte ausüben (könnten)" [172]. Der Satz der allgemeinen Rechtslehre: "nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet" könne daher für die "Übertragung" von Hoheitsrechten keine Anwendung finden.

---

172) Bundesregierung, Stellungnahme, S. 8.

Die Parallelität des damals streitigen Rechtsproblems mit der in diesem Abschnitt erörterten Frage, ob der Bund nicht nur eigene, sondern auch Hoheitsrechte der Länder nach Art. 24 Abs. 1 übertragen könne, ist offenkundig. Ist nämlich die im voraufgegangenen Absatz wiedergegebene Auslegung des Wortes "übertragen" und die aus dieser Auslegung gezogene Schlußfolgerung richtig, dann ließe sich unter Umständen auch eine Übertragung von solchen Hoheitsrechten durch den Bund rechtfertigen, die ihm aus a n d e r e n Rechtsgründen innerstaatlich nicht zur freien Disposition stehen, nämlich: von Hoheitsrechten der Länder.

Zu der Richtigkeit der obigen Auslegung des Begriffs der "Übertragung" im Sinne von Art. 24 Abs. 1, die in dem Gutachterverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht von einigen Gutachtern in Zweifel gezogen worden ist [173], braucht hier jedoch nicht erneut Stellung genommen zu werden. Jedenfalls wird man so weitgehende Folgerungen aus der Auslegung dieses Begriffs im Sinne von "anvertrauen" ("betrauen", "ausstatten"), wie sie ihre Anhänger gezogen haben, nicht ziehen können. Mit dieser Auslegung kann man zwar dem Argument begegnen, das sich auf den Satz stützt: "nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet", indem man darauf hinweist, hier werde gar kein Recht "transferiert"; aber aus der Ausschaltung dieses Rechtssatzes folgt noch nicht der Schluß, daß man Rechte einem andern "anvertrauen" ("conferieren") könne, die man nicht selbst besitzt. Ein solcher Schluß setzt voraus, was erst bewiesen werden muß. Selbst wenn sich Hoheitsrechte, die von Staaten einer zwischenstaatlichen Einrichtung im Sinne des Art. 24 Abs. 1 übertragen oder anvertraut werden, in deren Händen inhaltlich wandeln und zu einer wesensmäßig neuartigen Kompetenz der Gemeinschaft verschmelzen, kann aus dieser Wirkung noch

---

173) LOEWENSTEIN, Wehrbeitrag, S. 385 f.; KLEIN, Wehrbeitrag, S. 471 ff.; SCHAETZEL, Wehrbeitrag II, S. 638.

kein Schluß darauf gezogen werden, welche Befugnis der jeweilige Staat nach seiner Verfassung hat, um diese Wirkung herbeizuführen.

Selbst wenn man also mit der sogenannten "confer-Theorie" annimmt, daß von einer echten Rechts-"Übertragung" nicht mehr gesprochen werden könne, wenn der neue Rechtsträger die Rechte in anderer Weise und mit anderer Wirkung ausübe, als dies vorher von dem alten Rechtsinhaber geschehen sei, eine Identität zwischen den beiden Rechten somit fehle, so kann daraus noch nicht gefolgert werden, daß der Bund im Rahmen des Art. 24 Abs. 1 auch über Hoheitsrechte verfügen kann, die ihm nach der Verfassung innerstaatlich nicht zustehen.

4. Spezialität des Art. 24 Abs. 1 gegenüber Art. 59 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2?

Es konnten bisher keine Gründe dafür angeführt werden, daß der Bund die Befugnis hat, Hoheitsrechte der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen [174]. Im

---

174) Das gilt mit der Einschränkung, daß der Bund sicherlich Hoheitsrechte der Länder im Bereich der V e r w a l t u n g unter denselben Voraussetzungen und insoweit übertragen kann, als er selbst befugt ist, diese Hoheitsrechte an sich zu ziehen. Befugnisse von der Art, wie sie Art. 84 enthält (Regelung der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens, Abs. 1; Erlaß von allgemeinen Verwaltungsvorschriften, Abs. 2; Erteilung von Einzelweisungen für besondere Fälle, Abs. 5), können also - allerdings unter der Voraussetzung, daß der Bundesrat dem Vertragsgesetz zustimmt - einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft eingeräumt werden. Man könnte diese erwähnten, der Länderhoheit entstammenden Befugnisse auch in einem besonderen Gesetz mit Zustimmung des Bundesrats zunächst auf den Bund überleiten; dieser würde sie dann seinerseits auf eine zwischenstaatliche Gemeinschaft übertragen, so daß sich ein zweigliedriges Verfahren ergäbe. Indessen handelt es sich hierbei im wesentlichen nur um eine Frage der Gesetzgebungstechnik.

folgenden soll nun zur Beantwortung derselben Frage der Art. 24 Abs. 1 daraufhin genau geprüft werden, ob der Bund sich nach dieser Bestimmung aufgrund seiner "Integrationsgewalt" ganz allgemein über die Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes hinwegsetzen kann, sobald er zwischenstaatliche Gemeinschaftsorgane mit der Ausübung von Hoheitsrechten betrauen will. Dann stünde auch der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder durch den Bund nichts im Wege.

Zunächst fragt es sich, in welchen verschiedenen Hinsichten der Art. 24 Abs. 1 eine Sonderregelung enthalten müßte, wenn er dem Bund eine so außerordentliche Befugnis verleihen soll (im folgenden unter a)). Im Anschluß daran (im folgenden unter b) und c)) wird der Art. 24 nach der gewiesenen Richtung hin untersucht.

a) Befugnis des Bundes zur Übertragung von Hoheitsrechten auch ohne die Bestimmung des Art. 24 Abs. 1?

aa) Gäbe es den Art. 24 Abs. 1 nicht, so wäre die erste Frage, ob überhaupt der Bund Hoheitsrechte übertragen kann, nach Art. 32 zu beantworten. Von dieser fingierten Rechtslage - und es ist für das Verständnis wichtig zu beachten, daß die folgenden Ausführungen allein auf dieser Fiktion aufbauen - soll ausgegangen werden, damit erkennbar wird, welche Bedeutung der Art. 24 Abs. 1 im vorliegenden Zusammenhang besitzt.

Wie insbesondere KAUFMANN [175] - mit Recht, wenn man seine Ausführungen auf die Frage der grundsätzlichen Z u l ä s s i g k e i t einer Veräußerung von Hoheitsrechten des Bundes begrenzt - festgestellt hat, enthält Art. 24 Abs. 1 nichts, was nicht auch ohne ihn in der Macht des Bundes stünde. Man muß dem Begriff "Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten" und demjenigen

---

175) KAUFMANN, Bundesrat, S. 21 A.

der Auswärtigen Gewalt einen umfassenden Inhalt zulegen. Sie umfassen "alles, was der Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten fähig und bedürftig ist". "Erst in der Möglichkeit, frei über seine Beziehungen zu anderen Staaten zu entscheiden, erscheint ein Staat als souverän" [176)177)].

Diese fast unangefochtene Auslegung, nach der auch die Übertragung von Hoheitsrechten, und zwar sowohl die Übertragung zur Ausübung als auch die echte, unwiderrufliche Abtretung, unter die "Auswärtige Gewalt" gerechnet werden muß, läßt sich historisch belegen; die Übertragung von Hoheitsrechten ist nämlich seit langem Inhalt von völkerrechtlichen Abmachungen gewesen. Als Beispiele dafür seien genannt: Internationale Flußkommissionen, die oft mit sehr weitgehenden Hoheitsrechten betraut worden sind, Plebiszitkommissionen, die gemischten Kommissionen für den Austausch von Bevölkerungen, der Generalagent für die Reparationen und andere im Dawes-Plan eingesetzte Kontrollorgane, internationale Schuldenkommissionen und Reparationskommissionen [178)]. Alle diese Verträge bestimmen bzw. bestimmten für einen begrenzten Bereich den Übergang von Rechtsetzungs-, Verwaltungs- oder Rechtsprechungsgewalten auf außerstaatliche Instanzen, und zwar ohne daß in der Regel eine dem Art. 24 Abs. 1 entsprechende Norm in den Verfassungen der beteiligten Staaten enthalten sein mußte [179)]. So konnten z.B. Belgien, Luxem-

---

176) KAUFMANN a.a.O.

177) Eine andere Frage ist die der i n n e r s t a a t l i c h e n Kompetenzverteilung, d.h. der Teilnahme der Länder an der Wahrnehmung der Auswärtigen Gewalt, vgl. Art. 32 Abs. 3.

178) KAUFMANN, Wehrbeitrag, S. 49, und Bundesrat, S. 20; vgl. auch v.d. HEYDTE, S. 585; GREWE, Auswärtige Gewalt, S. 144.

179) KAUFMANN, Bundesrat, S. 20 D; Die WRV enthielt keine dem Art. 24 Abs. 1 entsprechende Regelung.

burg und die Niederlande der Montanunion beitreten, obgleich ihre Verfassungen keine ausdrückliche Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten aussprechen [180].

Dagegen vertritt K.-H. KLEIN [181] die Ansicht, Art. 32 Abs. 1 allein gestatte noch keine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne einer echten Abtretung, weil sich nach Art. 32 Abs. 1 nur regeln lasse, was den Rahmen des Grundgesetzes wahre; eine echte Abtretung verkleinere aber den Wirkungsbereich des Grundgesetzes und sei demzufolge als eine Änderung der Verfassung, durch die der abtretende Staat endgültig einen Teil seiner Staatsgewalt verliere, aus Art. 32 Abs. 1 allein nicht zu rechtfertigen. Diese Meinung verkennt das Verhältnis von Art. 32 und Art. 59 Abs. 2. Der Bund kann nach Art. 32 Abs. 1 durchaus einen völkerrechtlichen Vertrag schließen, dessen Inhalt von der Verfassung abweicht, soweit nur die geregelte Materie nicht unter das ausschließliche Vertragsschlußrecht der Länder fällt. Unter welchen Voraussetzungen allerdings ein derartiger Vertrag vom Bundespräsidenten ratifiziert und von den Gesetzgebungsorganen in innerdeutsches Recht transformiert werden kann, ob also das sogenannte Vertragsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 einer verfassungsändernden Mehrheit bedarf und eventuell der Text des Grundgesetzes geändert werden muß - und das wäre allerdings bei einem Fehlen des Art. 24 Abs. 1 notwendig -, ist eine davon gesondert zu beantwortende Frage, die auf den nach außerhalb des Gesamtstaats blickenden Art. 32 und den Umfang seiner Ermächtigung keinen Einfluß hat.

Was also die Frage betrifft, ob der Bund überhaupt Hoheitsrechte auf außerstaatliche Organe übertragen

---

180) s. dazu KAUFMANN, Wehrbeitrag, S. 50.
181) S. 28.

kann, hätte es des Art. 24 Abs. 1 in der Verfassung nicht bedurft [182].

bb) Nicht so ohne weiteres kann man dagegen feststellen, daß gleichfalls für die Frage, ob der Bund auch über Hoheitsrechte der L ä n d e r verfügen kann, Art. 24 Abs. 1 keine Aussage trifft, die nicht schon in den übrigen Verfassungsbestimmungen enthalten wäre. Diese Frage betrifft die Mitwirkung der gesetzgebenden Bundesorgane beim Zustandekommen eines völkerrechtlichen Vertrages. Ließe man Art. 24 Abs. 1 außer Betracht, so endete jedenfalls die Befugnis des Bundes zur Teilnahme an zwischenstaatlichen Einrichtungen an den Hoheitsrechten der Länder. Zunächst soll auch hier nur angedeutet werden, in welcher Beziehung Art. 24 Abs. 1 nun zu anderen Bestimmungen des Grundgesetzes stehen müßte, wenn er dem Bund gestatten soll, durch Vertrag mit Zustimmung der einfachen parlamentarischen Mehrheiten auch über die Hoheitsrechte der Länder zu verfügen.

Die Beteiligung der parlamentarischen Körperschaften am völkerrechtlichen Vertragsschluß regelt Art. 59 Abs. 2. Wird nun die Bestimmung des Art. 24 Abs. 1 beiseite gelassen - also weiterhin von der Fiktion ausgegangen, daß es den Art. 24 Abs. 1 nicht gibt - und die Rechtslage allein von Art. 59 Abs. 2 her betrachtet, so bedürfte das Vertragsgesetz zu einem Vertrag, in dem Hoheitsrechte der Länder übertragen werden, wegen seines verfassungsändernden Inhalts [183] der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des

---

182) Insoweit, aber auch nur insoweit, ist der gleichlautenden Äußerung KAUFMANNS (Bundesrat, S. 20) zuzustimmen. Daß dagegen in anderer Hinsicht dem Art. 24 Abs. 1 doch eine erhebliche Bedeutung zukommt, wird im weiteren Verlauf der Arbeit deutlich werden.

183) Unter dieser fingierten Rechtslage könnte nicht von einer "verfassungsdurchbrechenden"Qualität des Übertragungsaktes gesprochen werden, wie es nach der tatsächlichen Rechtslage aufgrund des Art. 24 Abs. 1 berechtigt ist.

Bundestags und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrats (Art. 79 Abs. 1, Abs. 2). Art. 59 Abs. 2 unterscheidet zwar ausdrücklich nur zwischen dem einspruchbehafteten und dem zustimmungsbedürftigen einfachen Bundesgesetz, also lediglich zwischen den beiden Formen, in denen der Bundesrat an dem Verfahren zu beteiligen ist, wenn er von der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften "in der Form eines Bundesgesetzes" spricht. Daß der Gesetzgebungsbeschluß darüber hinaus aber auch allen anderen verfassungsrechtlichen und geschäftsordnungsmäßigen formellen wie materiellen Vorschriften für das Zustandekommen von Gesetzen genügen muß, einschließlich des Art. 79, folgt zwingend aus dem Wesen des Vertragsgesetzes als eines mit doppelter Rechtswirkung ausgestatteten Gesetzesbeschlusses. In dem Vertragsgesetz erklären die Gesetzgebungsorgane nicht nur die Ratifikation des Vertrages für zulässig, sondern sie legen vor allem auch dem Vertragsinhalt innerstaatlich verbindliche Rechtsmacht zu. Wegen dieser G e s e t z e s w i r k u n g muß die Beschlußfassung, um verfassungsrechtlich fehlerlos zu sein, allen Anforderungen genügen, die das Grundgesetz für G e s e t z e aufstellt [184].

Das bedeutet - allgemein gesprochen und nicht speziell bezogen auf den Fall der Übertragung von Hoheitsrechten -, daß die Form des Gesetzesbeschlusses von dem jeweiligen Inhalt der vertraglichen Verpflichtung abhängt und daß immer dann die für Verfassungsänderungen notwendige doppelte Zweidrittelmehrheit (Art. 79 Abs. 2) erforderlich ist, wenn der Inhalt des Vertragsgesetzes einen Einbruch in geltendes Verfassungsrecht

---

184) KRAUS, Wehrbeitrag II, S. 140, 142; SCHÄTZEL, Wehrbeitrag I, S. 343, 348; v. MANGOLDT-KLEIN, Anm. II 7 und IV 6 b zu Art. 59; WOLFF, Wehrbeitrag, S. 204.

darstellt. Nur dann ist die anschließend erfolgende Ratifikation verfassungsmäßig und der Vertrag innerstaatlich vollziehbar [185]. Da ferner das Grundgesetz nur durch ein Gesetz geändert werden kann, das den Wortlaut der Verfassung ausdrücklich ändert oder ergänzt (Art. 79 Abs. 1 Satz 1), muß in diesen Fällen darüber hinaus das Grundgesetz durch einen vorauf-gehenden Gesetzesbeschluß in seinem Text geändert oder ergänzt werden [186].

Demzufolge bedürfte - gäbe es die Bestimmung des Art. 24 Abs. 1 nicht - ein Vertrag, in dem der Bund Hoheitsrechte der Länder überträgt, nach voraufgegangener oder bei gleichzeitiger Textänderung des Grundgesetzes [187] der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat mit verfassungsändernden Mehrheiten. Leitet nun aber der Bund aus Art. 24 Abs. 1 für sich das Recht ab, durch einen Vertrag, der der Zustimmung nur des e i n f a c h e n Gesetzgebers bedarf, nicht nur einzelne s e i n e r Hoheitsrechte, sondern auch solche der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen, so müßten Art. 24 Abs. 1 und Art. 59 Abs. 2 in dem Verhältnis von lex specialis zu lex generalis stehen. Ob zwischen den beiden Artikeln ein solches Verhältnis angenommen werden kann, soll im folgenden (unter b)) untersucht werden.

---

185) Vgl. Fußn. 186 und ferner v. MANGOLDT, Wehrbeitrag, S. 90; WEBER, Wehrbeitrag, S. 177; MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 21 zu Art. 59; zur WRV s. POETZSCH-HEFFTER, Handkommentar zur Reichsverfassung. 3. Aufl. 1928, S. 222, 14 c.

186) SCHÄTZEL, Wehrbeitrag I, S. 343; KRAUS, Wehrbeitrag I, S. 140; KLEIN, Wehrbeitrag, S. 462; vgl. jedoch auch Art. 79 Abs. 1 Satz 2.

187) Das Grundgesetz müßte dann dahin ergänzt werden, daß es bestimmt, daß die von der Integration erfaßten und einzeln aufzuführenden staatlichen Funktionen von außerstaatlichen Gemeinschaftsorganen wahrgenommen werden. Hiervon befreit heute Art. 24 Abs. 1.

b) Umfang der Spezialität des Art. 24 Abs. 1 gegenüber Art. 59 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2

Daß zumindest in einer Hinsicht eine solche Spezialität von Art. 24 Abs. 1 gegenüber Art. 59 Abs. 2 besteht, ist so gut wie unbestritten. Wie schon oben ausgeführt, bedeutet der Übergang von einzelnen Funktionen der Staatsgewalt auf eine zwischenstaatliche Gemeinschaft eine materielle Änderung der Verfassungsstruktur [188]. Es bedürfte daher nach der strengen Regel des Art. 79 an sich einer ausdrücklichen Korrektur des Verfassungstextes und eines Beschlusses von Bundestag und Bundesrat mit den verfassungsändernden Mehrheiten, hätte der Verfassungsgeber nicht bewußt von diesen erschwerenden Erfordernissen abgesehen: Art. 24 Abs. 1 ermächtigt den Bund nämlich zur Übertragung von Hoheitsrechten "durch Gesetz". Daß das in dieser Vorschrift gemeinte Vertragsgesetz (im Sinne von Art. 59 Abs. 2) ein "einfaches" Gesetz sein sollte, steht außer Zweifel und ist einhellige Meinung. Schon der Herrenchiemseer-Entwurf verlangte keine verfassungsändernden Mehrheiten, sondern lediglich die Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl im Bundestag und Bundesrat, um die "Schaffung internationaler Organe" zu "erleichtern"; er wollte damit gegenüber den anderen Staaten bewußt eine "Vorleistung" erbringen [189]. Der Grundsatzausschuß ging sogar noch weiter und sah auch noch von dem Erfordernis der qualifizierten Mehrheit ab [190]. Während bei der

---

188) s.o. S. 59; s.a. WEBER, Wehrbeitrag, S. 183; THOMA, S. 163 unter Ziff. 5. - Es ist jedoch fraglich, ob diese Übertragung eines Teils der Hoheitsrechte eine Beschränkung der Souveränität mit a b s o l u t e r W i r k u n g zur Folge hat. Die Antwort hängt davon ab, ob man die Staatsgewalt als eine Summe von Einzelkompetenzen definiert, oder als eine "als reine Potenz zu verstehende Kompetenz-Kompetenz" (ERLER); vgl. dazu ERLER, VVDStRL, S. 21 f.

189) HChE Darst. Teil, S. 23 f.; JöR, S. 223 f.

190) 11. Sitzung des Grundsatzausschusses, Kurzprotokoll Drs. 204, S. 2 und 3. Unverändert in der 20. Sitzung, Kurzprotokoll Drs. 269, Anlage.

ersten Lesung des Artikels im Hauptausschuß der Abgeordnete SEEBOHM statt des en ein verfassungsänderndes Gesetz forderte [191], begrün ete der Abgeordnete SCHMID noch einmal den Entschluß des Grundsatzausschusses, die Teilnahme der Bundesrepublik an zwischenstaatlichen Zusammenschlüssen von einem einfachen Gesetzesbeschluß abhängig sein zu lassen. Man habe dadurch die Bereitschaft zum Ausdruck bringen wollen, die Internationalisierung der politischen Wirklichkeit zu fördern. Die "Entscheidung vom Rang einer Verfassungsbestimmung" solle "nicht bei den einzelnen Akten, sondern schon in dem Augenblick, in dem wir das Grundgesetz beschließen, als eine Entscheidung allgemeiner und fundamentaler Art getroffen werden". [192] Der Antrag SEEBOHM wurde abgelehnt, und der Hauptausschuß beließ es bei dem Verzicht auf qualifizierte, insbesondere verfassungsändernde Mehrheiten [193]. In dieser Form passierte die Vorschrift alle weiteren Lesungen im Hauptausschuß u d Plenum [194].

Da demzufolge nach Art. 24 Abs. 1 ein Vertrag über die Abtretung von Hoheitsrechten an zwischenstaatliche Einrichtungen trotz seiner verfassungsändernden Auswirkungen nur der Zustimmung der einfachen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat bedarf, verdrängt Art. 24 Abs. 1 den Art. 59 Abs. 2 und ist er im Verhältnis zu dieser eine lex specialis. Er "gestattet vorweg als v e r f a s s u n g s m ä ß i g r e c h t e n s eine Durchbrechung des deutschen Verfassungsbildes durch den Austausch deutscher

---

191) HA-Prot. S. 69.
192) HA-Prot. S. 69; ähnlich Abg. EBERHARD in der 29. Sitzung d. HA vom 5.1.1949: "Wir haben uns entschieden, im Grundgesetz zu sagen, daß durch einfaches Gesetz Hoheitsrechte übertragen werden können, um unsere Bereitschaft eindeutig festzulegen, in der europäischen Ordnung und in der friedlichen Ordnung der Welt unsere Rolle dadurch zu spielen, daß wir es leicht machen, Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen."
193) Fassung HA 1. Lesung, Drs. 340.
194) s. JöR, S. 228 f.

öffentlicher Gewalt gegen solche materiell und formell anders strukturierter internationaler Einrichtungen" [195]. Im Hinblick auf d i e s e Beziehung zur Verfassungsstruktur, nämlich die Schmälerung deutscher staatlicher Hoheitsgewalt, hat Art. 24 Abs. 1 die notwendige Verfassungsänderung vorweggenommen [196].

Soll jedoch Art. 24 Abs. 1 darüber hinaus besagen, daß dem Bund bei der Übertragung von Hoheitsrechten entgegen Art. 32 von der föderalistischen Struktur her keine Schranken gesetzt sind, er vielmehr unter dem Plazet des einfachen Gesetzgebers auch über den Ländern zugewiesene Hoheitsrechte verfügen kann, so müßte Art. 24 Abs. 1 eine sehr viel weitergehende Beziehung zur Verfassungsänderung und eine umfassendere Spezialität gegenüber Art. 59 Abs. 2 besitzen. Er müßte nämlich dann nicht nur die mit der Übertragung notwendig verbundene Verfassungsänderung als solche im voraus sanktionieren, sondern auch zugleich jede möglicherweise im Einzelfall bei der Übertragung erforderliche weitere Durchbrechung, insbesondere der innerstaatlichen Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes [197]. Der

---

195) ERLER, VVDStRL, S. 19. ERLER weist jedoch zu Recht darauf hin, daß das Gemeinschaftsrecht, soweit es von formellen oder materiellen Bestimmungen des GG abweicht, dieses nicht "bricht". Die Kraft, durch die das satzungsmäßige Gemeinschaftsrecht in diesem Fall gilt, komme ihm nicht aus einer höhergestuften supranationalen Gemeinschaftssphäre zu, sondern aus der Entscheidung des Art. 24 GG. Es sei deswegen auch nicht "supranationales" Recht, sondern vielmehr lediglich "transnationales" Recht. a.a.O. S. 19, 22.

196) s. auch HAMANN, Anm. B. zu Art. 24; v. MANGOLDT-KLEIN, Anm. III 4 b zu Art. 24; auch K.-H. KLEIN, S. 28 und Fußnote ebenda; FORSTHOFF, S. 330 mit zutreffender Begründung.

197) Gegenstand dieser Untersuchung sind nicht die Kompetenzen der Bundesorgane. Daher braucht auf die Ansicht (z.B. STÜBEN, S. 30; SCHÄTZEL, Wehrbeitrag II, S. 344; MENZEL, VVDStRL, S. 195), nach der Art. 24 die "Dispositionsbefugnis des Bundespräsidenten" für diesen Bereich der auswärtigen Angelegenheiten zerstört und sie dem Parlament überträgt, das allein die Entscheidung über die Übertragung von Hoheitsrechten besitze und durch Gesetzesbeschluß die Exekutive zum Vertragsschluß verpflichten könne, nicht eingegangen zu werden.

Bund müßte dann zum Zwecke einer zwischenstaatlichen Integration zu jedem Vertragsschluß ermächtigt sein, solange er nur die absoluten, unverbrüchlichen Garantien des Art. 79 Abs. 3 respektiert.

c) Grenzen der Spezialität des Art. 24 Abs. 1 gegenüber Art. 59 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2

Eine derart weitgehende Zuständigkeit des Bundes aus Art. 24 wurde in einigen Gutachten behauptet, die während des Verfassungsstreits um die Zulässigkeit eines deutschen Wehrbeitrages im Rahmen einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt wurden [198]. Diese Gutachter vertraten die Auffassung, für die Frage des Wehrbeitrages der Bundesrepublik komme es letztlich nicht entscheidend darauf an, ob das Grundgesetz die Wehrhoheit ausgeklammert oder ob es eine Wiederaufrüstung zugelassen habe; denn in jedem Fall mache Art. 24 Abs. 1 eine Verfassungsänderung entbehrlich, da er eine Übertragung von Hoheitsrechten, wie sie im Vertrag über die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft vom 27.5.1952 vorgesehen sei, durch "e i n f a c h e s Gesetz" gestatte, selbst wenn die Durchführung des Vertrages eine Durchbrechung einzelner Bestimmungen des Grundgesetzes erforderlich mache. Ist diese Ansicht, der im folgenden nachgegangen wird, begründet, so erwiese sich eine Verfassungsänderung auch zum Zwecke der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder durch den Bund als entbehrlich. - Die Argumente der erwähnten Gutachten lassen sich unter dem Gesichtspunkt einer dogmatisch folgerichtigen Auslegung des Art. 24 Abs.1 folgendermaßen zusammenfassen:

---

198) Veröffentlicht in: Der Kampf um den Wehrbeitrag. 2. Band der Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V. Mainz. 3 Bde. München 1952/53.

1) Der Wortlaut "durch Gesetz" schließe eine Auslegung im Sinne von "verfassungsänderndes Gesetz" aus [199].

2) Die Stellung des Art. 24 im System des Grundgesetzes lasse erkennen, daß es sich bei ihm um eine gegenüber den nachfolgenden Abschnitten des Grundgesetzes in sich geschlossene Spezialregelung handele [200].

3) Die Nachprüfung der Entstehungsgeschichte ergebe einen bewußten Verzicht des Verfassungsgebers auf ein verfassungsänderndes Gesetz im Rahmen des Art. 24 Abs. 1.

zu 1) THOMA will aus dem Sprachgebrauch des Grundgesetzes entnehmen, daß dieses überall, wo es von "Gesetz" spreche, ein "einfaches" Gesetz und niemals ein Verfassungsgesetz oder ein verfassungsänderndes Gesetz meine [201]. Diese Wortinterpretation ist jedoch nicht überzeugend, wie die von SCHÄTZEL [202] angeführten Verfassungsartikel zeigen, in denen nach ganz überwiegender Meinung das Wort "Gesetz" in einem weiten Sinne gebraucht ist, so daß darunter auch die Verfassung bzw. ein die Verfassung änderndes Gesetz mit gemeint ist: Art. 3 (Gleichheit vor dem "Gesetz", was auch Gleichheit vor der Verfassung bedeutet); Art. 25 (Vorrang der allgemeinen Regeln des Völkerrechts vor den "Gesetzen" einschließlich der Verfassung). Dem sei als Beispiel Art. 59 Abs. hinzugefügt, der die Zustimmung oder Mitwirkung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften

---

199) THOMA, S. 161 f.
200) SCHEUNER, S. 137 f.
201) THOMA, S. 161 f. u.a.; auch MENZEL, VVDStRL, S. 212, stützt seine Ansicht auf den Wortlaut, jedoch ohne eine weitere Begründung zu geben.
202) SCHÄTZEL, Wehrbeitrag II, S. 634; ebenso MAUNZ, Wehrbeitrag, S. 594

"in der Form eines Bundesgesetzes" verlangt; dieses "Gesetz" kann je nach dem Inhalt des Vertrages ein "einfaches" (Einspruchs- oder Zustimmungs-) oder ein verfassungsänderndes Gesetz sein [203]. Wegen dieser unterschiedlichen Bedeutung des Wortes "Gesetz" im Sprachgebrauch des Grundgesetzes lassen sich aus der Wortinterpretation des Art. 24 Abs. 1 keine zwingenden Schlüsse auf sein Verhältnis zur Verfassungsänderung ziehen.

zu 2) SCHEUNER versucht, aus der Stellung des Art. 24 in dem Abschnitt II des Grundgesetzes ("Der Bund und die Länder") zu begründen, daß diesem Artikel gegenüber allen nachfolgenden Abschnitten des Grundgesetzes die Bedeutung eines grundlegenden Verfassungsprinzips zukomme. Als solches durchbreche er nicht nur das Verhältnis von Verfassungsrecht und einfachem Gesetz, sondern gebe er auch eine selbständige Spezialregelung, soweit das Verhältnis von Bund und Ländern und die Kompetenzen der Bundesorgane in Frage stünden; er sei Spezialvorschrift auch gegenüber dem IV. - X. Abschnitt des Grundgesetzes [204]. - Seine Argumente halten jedoch einer kritischen Nachprüfung nicht stand.

Zwar ist es richtig, daß der Abschnitt II des Grundgesetzes in den Art. 20, 23 und 28 "fundamentale Verfassungsprinzipien" festlegt. Doch ist mit dieser Feststellung für die Auslegung des Art. 24 gar nichts gewonnen; denn neben den genannten Artikeln findet sich in demselben Abschnitt eine weitaus größere Anzahl anderer Bestimmungen, die für sich eine ähnlich "fundamentale" Bedeutung sicher nicht in

---

203) s.o. S. 77 f.
204) SCHEUNER, S. 137 f.

Anspruch nehmen können. Wenn SCHEUNER von den Art. 20, 23 und 28 her auf eine ebenso fundamentale Bedeutung des Art. 24 schließt, so ist dieser Schluß willkürlich; denn ebensogut könnte man den Art. 24 der Gruppe derjenigen Bestimmungen desselben Abschnittes zurechnen, denen auch SCHEUNER den Charakter "fundamentaler Prinzipien" nicht beilegen will. Auch die Feststellung, Art. 24 stehe "in einer ganzen Reihe von Vorschriften, die für das Gebiet der Außenpolitik richtunggebende normative Weisung erteilen (Art. 24 - 26, 32)", vermag die Behauptung, Art. 24 habe die Kraft, alle nachfolgenden Verfassungsbestimmungen zu durchbrechen, nicht zu stützen; anderenfalls müßte der miterwähnte Art. 32 die gleiche Kraft besitzen, was jedoch auch von SCHEUNER nicht behauptet wird. - Ebensowenig zwingend ist der Schluß SCHEUNERS, aus dem Inhalt der Art. 23, 25, 28, 30, 31 mit ihren gegenüber den späteren Artikeln mehr ins einzelne gehenden Anordnungen ergebe sich ein "prinzipieller Charakter" und man könne daher vielleicht sogar von einem "gewissen Vorrang" dieser Bestimmungen sprechen. Der "prinzipielle Charakter" einer Verfassungsnorm vermag jedoch allein noch nicht, die Bindung dieser Norm an die übrigen Bestimmungen der Verfassung zu lösen, vor allem wenn auch diesen Bestimmungen - wie im vorliegenden Fall dem Art. 79 - eine grundlegende Bedeutung innerhalb der Verfassung zukommt.

Das Grundgesetz selbst legt in Art. 79 Abs. 3 eine Rangordnung seiner Normen fest. Ohne zwingend überzeugende Gründe wird man ein darüber hinausgehendes, weiter differenziertes Rangverhältnis unter den Verfassungsbestimmungen nicht aufstellen können.

zu 3) Geht man zur Auslegung des Art. 24 auf dessen Entstehungsgeschichte zurück, so stößt man immer wieder auf die erklärte Bereitschaft des Parlamentarischen Rates, eine Übertragung von Hoheitsrechten soweit wie möglich zu erleichtern und sie nicht an die strengen Voraussetzungen einer förmlichen Verfassungsänderung zu binden. Diese Bereitschaft kommt sowohl in den bereits erwähnten Äußerungen der Abgeordneten SCHMID und EBERHARD als auch in den Abstimmungsergebnissen zum Ausdruck, mit denen die dementsprechende Formulierung des Art. 24 Abs. 1 in den einzelnen Stufen der Beratung und Verabschiedung dieses Artikels gebilligt und schließlich angenommen wurde. Vor allem auf diese kennzeichnenden Merkmale in der Vorgeschichte des Art. 24 stützt sich die Lehre von der Zuständigkeit des Bundes zum unbeschränkten Abschluß und Vollzug von völkerrechtlichen Verträgen, die die Übertragung von Hoheitsrechten zum Gegenstand haben; eine Grenze finde diese Befugnis nur an der Gliederung des Bundes in Länder, der grundsätzlichen Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder an den in den Art. 1 und 20 niedergelegten Grundsätzen (Art. 79 Abs. 3) [205].

---

205) Bonner Komm. (MENZEL), II 1 zu Art. 24; SÜSTERHENN, S. 270; THOMA, S. 160 f.; WEBER, Wehrbeitrag, S. 183; WOLFF, Wehrbeitrag, S. 203 f.; KAUFMANN, Bundesrat, S. 23; SCHEUNER, S. 143; SCHEUNER nennt außer Art. 79 Abs. 3 als Grenzen die "grundrechtlichen Schranken" und die "eigentlichen Fundamente der verfassungsrechtlichen Ordnung, z.B. des Verhältnisses von Bund und Ländern, des organisatorischen Aufbaus." "Entscheidend ist der Zweck des Art. 24: Beim Aufbau zwischenstaatlicher Einrichtungen soll der Bund - da gerade die Bundesstaaten hier sonst auf große innere Schwierigkeiten stoßen - nicht im einzelnen an die bestehende Zuständigkeitsverteilung gebunden sein. Er soll in der Lage sein, ganze Sachbereiche und Kompetenzgruppen zu übertragen, auch wo damit die Länder oder bestehende Zuständigkeitsvorschriften betroffen werden." (a.a.O.).

Ob der Verfassungsgeber unbegrenzt j e d e Verfassungsänderung im voraus durch Art. 24 sanktionieren oder ob er nur für die Übertragung von Hoheitsrechten als solche, nicht für jede im Vollzug eines Vertrages notwendig werdende Abweichung von den Bestimmungen des Grundgesetzes auf das Verfahren nach Art. 79 verzichten wollte, kann aus der Entstehungsgeschichte jedoch nicht hinreichend deutlich belegt werden. Berücksichtigt man nämlich diese mögliche doppelte Beziehung des Art. 24 zur Verfassungsänderung [206], dann verliert die vielzitierte Erklärung des Abgeordneten SCHMID [207], man habe "für diesen Fall gerade kein verfassungsänderndes Gesetz" verlangen wollen, sowie die Bereitschaft des Parlamentarischen Rates, für die Übertragung von Hoheitsrechten ein verfassungsänderndes Gesetz nicht zu verlangen, vieles von ihrer scheinbar klaren Aussagekraft: Kein Abstimmungsergebnis und keine während der Beratungen des Art. 24 gefallene Äußerung verlieren an Sinn, wenn man sie so auslegt, daß sie sich nur auf die Übertragung selbst, nicht aber zusätzlich auf jede mögliche Kompetenzüberschreitung und sonstige Änderung der Verfassungstruktur bezieht. Welche der beiden möglichen Interpretationen ihnen nun eher gerecht wird, ist nach den Materialien auch bei sorgfältigstem Bemühen nicht eindeutig zu sagen [208]. Eindeutigkeit muß aber vorliegen, wo es sich um eine so schwerwiegende und folgenreiche Frage wie die Zuständigkeit zu Verfassungsänderungen handelt. Soll der Bundesgesetzgeber zu Änderungen der Verfassung ermächtigt sein, so muß dies in Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes unzweideutig seinen Ausdruck finden. Eindeutigkeit

---

206) s. dazu auch oben S. 82 f.
207) HA-Prot. S. 69.
208) SCHÄTZEL, Wehrbeitrag I, S. 348; FORSTHOFF, S. 330; KLEIN, Wehrbeitrag, S. 465.

muß aber auch deswegen verlangt werden, weil eine weite Auslegung des Art. 24 Abs. 1 eine bemerkenswerte Abweichung von Art. 79 Abs. 1 Satz 1 wäre: Durch diese Bestimmung, die in der deutschen Verfassungsgeschichte keine Parallele hat, wollten die Väter des Grundgesetzes die unter der Weimarer Reichsverfassung üblichen Verfassungs-D u r c h b r e c h u n g e n ("Verfassungsaushöhlungen", "Verfassungsdurchlöcherungen") unmöglich machen, die wesentlich zur Entwertung der Reichsverfassung beigetragen haben [209]. Unter der Herrschaft des Bonner Grundgesetzes sollte die Verfassung nur noch durch ein Gesetz korrigiert werden können, das den W o r t l a u t des Grundgesetzes a u s d r ü c k l i c h ändert oder ergänzt. Während der Beratungen des Art. 79 bestand Einhelligkeit, daß man stillschweigende Verfassungsänderungen in Zukunft verhindern wollte [210]. Deshalb ist das Wort "ausdrücklich" im Gesetzestext beibehalten worden, obgleich es rein sprachlich kaum nötig gewesen wäre [211]; aber es sollte die Meinung ausgeschlossen werden, als könne der Wortlaut auch implicite geändert werden [212].

Wohl hätte das Grundgesetz in Art. 24 Abs. 1 eine Verfassungsdurchbrechung statuieren können, die umfassend gewesen wäre und sich nicht lediglich auf die Übertragung von Hoheitsrechten als solche,

---

209) HChE Darst. T., S. 47 f.
210) So ausdrücklich die zusammenfassenden Erklärungen des Abg. LEHR in der 13. Sitzung des Organisationsausschusses vom 13.10.1948, Sten. Prot., S. 84, 86.
211) HA-Prot. S. 144; JöR S. 576.
212) Abg. SCHMID, HA-Prot. S. 144.

d.h. den Verlust von Staatsgewalt an eine zwischenstaatliche Gemeinschaft, beschränkt hätte [213]. Um eine solche Durchbrechung annehmen zu können, bedarf es jedoch einer e v i d e n t e n Grundlage im Grundgesetz selbst [214]. Diese ist in der Entstehungsgeschichte nicht zu finden.

d) Folgerung

Nach einer allgemein anerkannten Auslegungsregel sind Ausnahmevorschriften eng auszulegen. Insbesondere aber zwingt die große Vorsicht, mit der das Grundgesetz das Institut der Verfassungsänderung behandelt hat, zu einer restriktiven Auslegung aller Bestimmungen, die eine Befreiung

---

213) FORSTHOFF hält es zwar ebenfalls grundsätzlich für möglich, daß der Verfassungsgeber Durchbrechungen der in Art. 79 für die Verfassungsänderung aufgestellten Normen anordnet (S. 331); andererseits führt er jedoch gegen die Annahme einer unbeschränkten Verfassungsänderung aufgrund von Art. 24 aus: Mache man Art. 24 zu einer Kompetenznorm, so führe man einen zweiten Verfassungsgesetzgeber in das Grundgesetz ein. Ein solcher Dualismus der Verfassungsgesetzgeber im Rahmen eines Verfassungssystems sei eine Abnormität, für die es in der Verfassungsgeschichte kein Beispiel gebe. Die Erhebung des einfachen Gesetzgebers in den allgemeinen Rang des Verfassungsgesetzgebers, sofern er sich des Art. 24 bedient, sprenge die Verfassung von innen her auf. Aus Art. 24 würde, sofern man ihn als Kompetenznorm betrachte, das absolut dominierende Rechtsinstrument werden, neben dem Art. 79 nurmehr eine untergeordnete Bedeutung behielte (S. 332 f.). - Ebenso LOEWENSTEIN, Wehrbeitrag, S. 386 f.: Ermächtige eine Norm den einfachen Gesetzgeber zu praktisch jeder beliebigen Verfassungsänderung, so werde durch diese "Übernorm" die Rechtsstaatsidee selbst "aus den Angeln gehoben". An ihre Stelle trete "die nackte Parlamentssouveränität", die "'legal' in den autoritären Staat führen könnte". - Auf diese Ausführungen einzugehen, erübrigt sich, da, wie sich gezeigt hat, die Auslegung des Art. 24 jedenfalls keinen genügend klaren Hinweis auf eine derart weitgehende Befugnis des Bundesgesetzgebers gibt.

214) FORSTHOFF, S. 331.

von deren strengen Erfordernissen enthalten sollen. Auf Art. 24 Abs. 1 angewendet, bedeutet dieses Prinzip, daß dieser Artikel zwar - was nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte gar keinem Zweifel unterliegen kann - die mit einer Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen notwendig verbundene Machteinbuße des jeweiligen staatlichen Hoheitsträgers deckt, eine Änderung der Verfassung durch "einfaches" Gesetz also insoweit zuläßt, daß aber dieses einfache Gesetz nicht die Kraft haben soll, darüber hinaus die Struktur der Verfassung selbst zu ändern. Art. 24 Abs. 1 ist also keine Kompetenznorm [215]. Das in seinem Abs. 1 erwähnte Zustimmungsgesetz bleibt vielmehr im Rahmen des Art. 59 Abs. 2, und es bedarf zunächst einer förmlichen Änderung des Verfassungstextes mit den erforderlichen Zweidrittel-Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, wenn die Transformation oder der weitere Vollzug des Vertrages in die - z.B. bundesstaatliche - Zuständigkeitsordnung des Grundgesetzes eingreift. Ein Wehrbeitrag der Bundesrepublik im Rahmen einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft nach dem Vertrag vom 27. Mai 1952 hätte daher eine Verfassungsänderung erforderlich gemacht, falls nicht das Grundgesetz in seiner damaligen Fassung die Aufstellung von nationalen Streitkräften auf dem Wege der einfachen Gesetzgebung gestattete, was in mehreren der dem Bundesverfassungsgericht vorgelegten Gutachten bejaht wurde [216]. Für die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder durch den Bund - z.B. auf eine europäische Gemeinschaft, die die Ausbildung auf den Schulen und Universitäten leiten soll, - bedeutet diese Auslegung, daß auch sie jeweils erst nach einer förmlichen Änderung des Grundgesetzes möglich ist [217].

---

215) K.-H. KLEIN, S. 57; FORSTHOFF, S. 330; KLEIN, Wehrbeitrag, S. 465; SCHÄTZEL, Wehrbeitrag II, S. 636 f.; LOEWENSTEIN, Wehrbeitrag, S. 386 f.; MAUNZ, Wehrbeitrag, S. 604 f.

216) WEBER, Wehrbeitrag, S. 178 ff.; v. MANGOLDT, Wehrbeitrag, S. 81 ff.; SCHEUNER, S. 103 ff.; SÜSTERHENN, S. 265 ff.; KAUFMANN, Wehrbeitrag, S. 56 ff.

217) Im Ergebnis übereinstimmend (neben den in Fußnote 215 Genannten) auch GIESE, 1 zu Art. 24; KRAUS, Wehrbeitrag II, S. 545; BERNHARDT, S. 185 ff.

5. Grenzen der Vertragsgewalt des Bundes bei Annahme einer umfassenden Spezialität des Art. 24 Abs. 1 gegenüber Art. 59 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2

Legt man den Art. 24 Abs. 1 jedoch entgegen der im vorauf-gehenden begründeten Auffassung im Sinne einer Kompetenznorm aus und entnimmt man ihm die Befugnis des Bundes, zum Zwecke einer Eingliederung in eine zwischenstaatliche Gemeinschaft auch über Hoheitsrechte der Länder zu verfügen, so wird sich der Bund hierbei doch zwei Beschränkungen auferlegen lassen müssen.

Die erste folgt ganz selbstverständlich aus dem oben dargestellten Verhältnis von Art. 24 zu Art. 59 Abs. 2. Da sich Art. 24 Abs. 1 im Rahmen des Art. 59 Abs. 2 hält, bedarf das zu dem Integrationsvertrag ergehende Vertragsgesetz der Verabschiedung durch die "jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften". Da ein Vertrag, in dem der Bund Hoheitsrechte der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen überträgt, auf das stärkste in die Rechte der betroffenen Bundesländer eingreift, kann das entsprechende Vertragsgesetz nur mit Zustimmung des Bundesrats ergehen [218]. Wenn während der Beratungen des Art. 24 im Parlamentarischen Rate von "einfachem Gesetz" gesprochen wurde, so sollte damit lediglich zum Ausdruck gebracht werden, daß das Gesetz keiner qualifizierten Mehrheit bedürfe. Die Frage, ob der Bundesrat zustimmen müsse, stand gar nicht zu Debatte [219].

Überträgt der Bund Hoheitsrechte der Länder, so verfügt er über fremde Rechte. Er wird dabei weder einzelne Hoheitsrechte zurückbehalten und sich aneignen noch sich

---

218) SCHEUNER, S. 140; THOMA, S. 160, 162; KAUFMANN, Wehrbeitrag, S. 49; SCHÄTZEL, Wehrbeitrag II, S. 633; a. A. WOLFF, Wehrbeitrag, S. 204, der auch in dieser Hinsicht eine Spezialität des Art. 24 annimmt.
219) Vgl. JöR S. 222 - 229.

durch die zwischenstaatliche Gemeinschaft die zunächst übertragenen Hoheitsrechte oder einzelne derselben rückabtreten lassen können [220]. Das würde dem Sinn und Zweck der Ermächtigung widersprechen, die eine Kompetenzverschiebung im Verhältnis Bund - Länder sicher nicht zugunsten des Bundes, sondern - wenn schon überhaupt - nur zugunsten von zwischenstaatlichen Gemeinschaften billigen wollte. Ein solches Vorgehen wäre daher, auch wenn die Grenze des Art. 79 Abs. 3 noch nicht überschritten sein sollte, unzulässig. Allenfalls wäre daran zu denken, daß die Gemeinschaft dem Bund einzelne Hoheitsrechte der Länder "zur Ausübung" überträgt, falls dieser Weg nicht rechtsmißbräuchlich zur Umgehung innerdeutscher Zuständigkeitsvorschriften gewählt würde [221].

III. Insbesondere: Die Übertragung von Rechtsprechungsbefugnissen

Im Rahmen des Art. 24 Abs. 1 ist es bisher zu einer Kollision des Bundes mit Hoheitsrechten der Länder nicht gekommen, soweit der Bund Rechtsetzungs- und Exekutivbefugnisse auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen hat. Dies gilt für alle drei Europäischen Gemeinschaften, die durch den Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl [222], den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft [223] sowie den Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft [224] gebildet worden sind.

---

220) SCHÄTZEL, Wehrbeitrag I, S. 353.
221) SCHEUNER, S. 140, stellt auch auf den Rechtsmißbrauch im Einzelfall ab, hält aber im übrigen nicht nur eine Rückübertragung i.S. einer echten Abtretung für zulässig. Sehr weitgehend auch THOMA, S. 169, der die strenge Auffassung SCHÄTZELS (s. Fußnote 220) als "überreizten Pseudoföderalismus" bezeichnet.
222) BGBl 1952 II, S. 447; geänd. BGBl 1960 II, S. 1573.
223) BGBl 1957 II, S. 766.
224) BGBl 1957 II, S. 1014.

Zweifel daran, ob der Bund die Grenzen seiner ihm in Art. 24 erteilten Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten eingehalten hat, stellen sich dagegen dort ein, wo der Bund durch völkerrechtlichen Vertrag internationale Gerichte [225] mit Hoheitsbefugnissen auf dem Gebiete der Rechtsprechung betraut hat. Dieses ist in erheblichem Umfang geschehen. Es fragt sich, ob hierin ein Einbruch in ausschließliche Hoheitsbereiche der Länder zu sehen ist und wie ein solcher möglicher Einbruch mit dem im voraufgegangenen erarbeiteten Grundsatz zu vereinbaren ist, daß der Bund über Hoheitsrechte der Länder in einem völkerrechtlichen Vertrag nicht verfügen darf.

Im Interesse einer knappen, auf das Wesentliche beschränkten Darstellung kann auf eine ins einzelne gehende Aufzählung und Würdigung der vielfältigen Tätigkeiten internationaler Spruchinstanzen, der Art und der Intensität ihres Eingreifens in die Zuständigkeiten staatlicher Gerichte, verzichtet werden. Es mag hierzu auf den Beitrag von ERLER in der Göttinger Festschrift für das Oberlandesgericht Celle [226] verwiesen werden [227]. Ein Bereich internationaler Gerichtsbarkeit, der von ständig wachsender Bedeutung ist, soll jedoch im folgenden näher betrachtet werden. Es handelt sich um den Bereich der "Integrationsregelung" [228], in dem der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften [229] eine staatengemeinschaftliche Gerichtsbarkeit ausübt. Er überwacht die Rechtmäßigkeit des

---

225) Die Untersuchung betrifft nicht die Gerichte der "allgemeinen, umfassenden, obligatorischen, internationalen Schiedsgerichtbarkeit", die der Bund gem. Art. 24 Abs. 3 mit anderen Staaten vertraglich vereinbaren kann. Zur Abgrenzung: Bonner Komm. (MENZEL), II 8 zu Art. 24.

226) Göttingen 1961.

227) ERLER unterscheidet fünf Gruppen von Zuständigkeitsbereichen: die Gemeinbenutzungsregelungen, die Kriegsfolgeregelungen, die Integrationsregelungen, die Interpretationsregelungen, die Appellationsregelungen (a.a.O., S. 28 ff.).

228) ERLER, Göttinger Festschrift, S. 43 ff.

229) Errichtet durch Art. 3 und 4 des Abkommens über gemeinsame Organe der Europäischen Gemeinschaften vom 25.3. 1957 (BGBl 1957 II, S. 1156).

Handelns der Organe der Gemeinschaften [230] und sichert die Wahrung des Rechtes bei der Auslegung und Anwendung der Gemeinschaftsverträge [231]. Außerdem ist er unter bestimmten Voraussetzungen ausschließlich (erst- und letztinstanzlich) zuständig, im Wege der Vorabentscheidung in für die nationalen Gerichte bindender Weise Rechtsstreitigkeiten aus dem Zusammenhang des Gemeinschaftsrechts zu entscheiden [232].

Die Untersuchung soll die Zulässigkeit einer solchen Übertragung von Justizbefugnissen angesichts derjenigen Verfassungsartikel klären, die einerseits die Rechtsprechungshoheit den Ländern zuweisen (Art. 30 in Verbindung mit Art. 92), andererseits dem Bund die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder ohne eine voraufgegangene förmliche Verfassungsänderung untersagen (Art. 24 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 2 und 79 Abs. 2 nach der den Artikeln in dieser Arbeit gegebenen Auslegung). Auf den möglichen Konflikt mit der Justizhoheit der Länder, der bei einer solchen Auslegung des Art. 24 entstünde, falls der Bund einem internationalen Gericht Rechtsprechungsbefugnisse übertrüge, hat besonders KAUFMANN hingewiesen [233]. KAUFMANN vertritt gerade auch deshalb die Ansicht, der Art. 24 in Verbindung mit Art. 73 Z. 1 und Art. 32 Abs. 1 gestatte dem Bund die Übertragung von Hoheitsrechten der Länder, weil nach seiner Auffassung anderenfalls der Bund daran gehindert wäre, eine internationale Gerichtsbarkeit vertraglich zu vereinbaren. Im folgenden soll untersucht werden, ob eine derartige Auslegung des Art. 24 Voraussetzung dafür ist, daß der Bund in dem bezeichneten Bereich der Europäischen Gemeinschaften ein internationales Gericht, den Europäischen Gerichtshof, mit der Wahrnehmung von Rechtsprechungsbefugnissen betrauen konnte.

---

230) Art. 173 Abs. 1 EWGV, Art. 146 EAGV.
231) Art. 31 MUV, Art. 164 EWGV, Art. 136 EAGV.
232) Art. 41 MUV, Art. 177 EWGV, Art. 150 EAGV.
233) KAUFMANN, Bundesrat, S. 21 D; ähnlich SCHEUNER, S. 149 f.

1. Rechtsprechung internationaler Gerichte ohne beeinträchtigende Wirkung auf die Länderrechte

Sieht man zunächst von der Zuständigkeit des Gerichtshofs zur Vorfragenentscheidung [234] ab, so muß man die Begründung eines solchen gemeinsamen Rechtsprechungsorgans als eine notwendige Folge des Integrationsaktes ansehen.

Die Begründung einer eigenen Gerichtsbarkeit für die europäischen Gemeinschaften war deshalb notwendig, weil eine zwischenstaatliche Einrichtung, die mit Rechtsetzungs- und Verwaltungszuständigkeiten ausgestattet ist, schon bei der Auslegung ihres Statuts, aber auch bei der Durchsetzung ihrer Befehle nicht von dem freien Willen der nationalen Instanzen abhängig sein darf [235]. Es wäre auch nicht tragbar, die von den hoheitlichen Maßnahmen Betroffenen ohne Rechtsschutz zu lassen; denn staatliche Gerichte könnten gegenüber den Organen der zwischenstaatlichen Gemeinschaften einen ausreichenden Rechtsschutz nicht gewähren [236].

Gegen eine derartige Übertragung von Rechtsprechungskompetenzen im Bereich des internen Staatengemeinschaftsrechts auf ein zwischenstaatliches Gericht können auch verfassungsrechtliche Bedenken nicht erhoben werden. Ihrer Natur nach können die Vorschriften des Grundgesetzes über die rechtsprechende Gewalt nur für die Entscheidung innerstaatlicher Streitigkeiten Geltung beanspruchen, nicht jedoch für solche, über die ein staatliches Gericht wegen der die Staatsgrenzen überschreitenden Tatbestände nicht endgültig entscheiden könnte. Die Bildung von zwischenstaatlichen Gemeinschaften mit eigenen Hoheitsrechten hat Maßnahmen dieser Gemeinschaft zur Folge, die nicht nach den Vorschriften der Mitgliedstaaten beurteilt werden können, über die hingegen eine den Gemeinschaften zu-

---

234) Dazu s. unten S. 99 f.
235) BERNHARDT, S. 189.
236) hierzu SCHLOCHAUER, Rechtsschutz, insbes. S. 21 ff.; ERLER, Göttinger Festschrift, S. 58 f.

geordnete Gerichtsinstanz an Hand völkerrechtlich begründeter Normen entscheiden muß [237]. Hier kann eine sachliche Zuständigkeit deutscher Gerichte gar nicht vorausgesetzt werden, der das Gemeinschaftsgericht lediglich zum Zwecke der Kontrolle und Harmonisierung der Rechtsprechung vorgesetzt wird. Vielmehr e r s e t z t hier das Gemeinschaftsgericht auf einem materiell begrenzten Gebiet in der Bundesrepublik wirksamer Hoheitsakte die sachlich unzuständige deutsche Gerichtsbarkeit [238]. Wie von ERLER zu Recht ausgeführt wird, ergibt sich das Fehlen der deutschen Justizzuständigkeit nicht aus dem Streben nach internationaler Kontrolle und Harmonisierung staatlicher Gerichtsbarkeit, sondern aus der Tatsache, "daß der Gegenstand der Beurteilung nicht das öffentlich- oder privatrechtliche Handeln des deutschen Staates oder eines seiner Rechtsunterworfenen ist, sondern das Handeln der Organe eines internationalen Staatenverbandes, dem die hoheitliche Regelung integrierter übereinstimmender Sonderbereiche bisher traditionell staatlicher Verwaltung zur Ausübung übertragen worden ist. Die internationale Gerichtsbarkeit ist also nur eine Folge der internationalen allgemeinen Hoheitszuständigkeit in diesem konkreten Sachbereich, die in Gesetzgebung, Verwaltung und eben auch der Justiz ihren Ausdruck findet" [239].

Die Einsetzung einer solchen Instanz bedeutet daher keinen Eingriff in die Gerichtshoheit der Länder; vielmehr wird ein ihnen verschlossenes Gebiet vom Bund einer außerstaatlichen Stelle anvertraut [240]. Auf einem begrenzten Gebiet, auf dem der deutschen Gerichtsbarkeit die sachliche Zuständigkeit fehlt, nimmt ein internationales Gericht eine Rechtsprechungskompetenz wahr, die ihm infolge der allgemeinen internationalen Hoheitszuständigkeit der Gemeinschaft in diesem speziellen Sachbe-

---

237) BERNHARDT, S. 189.
238) ERLER, Göttinger Festschrift, S. 43.
239) ERLER, Göttinger Festschrift, S. 44; vgl. dazu auch ERLER, VVDStRL, S. 7 ff., 13 ff.
240) so auch v. MANGOLDT, Wehrbeitrag, S. 92 f.

reich zugewachsen ist [241]. Derartige Gerichte zwischenstaatlicher Gemeinschaften sind Organe, die aufgrund der Übertragung eines Teils der dem Bund zustehenden Justizhoheit, der Gerichtsverfassungshoheit, kraft der Organisationsgewalt der Gemeinschaft oder direkt aufgrund völkerrechtlichen Vertrages gebildet worden sind [242][243].

2. Rechtsprechung internationaler Gerichte mit beeinträchtigender Wirkung auf die Länderrechte

Es sind zahlreiche Fälle denkbar, wie in einem Rechtsstreit vor einem nationalen Gericht eine Entscheidung über die Auslegung der drei Europäischen Gemeinschaftsverträge sowie über die Gültigkeit und Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaften incidenter notwendig werden kann: im Zivil- und Strafverfahren ebenso wie vor dem Verwaltungsgericht im Verfahren gegen einen Mitgliedstaat, der eine Anordnung eines Gemeinschaftsorgans vollstreckt [244].

---

241) ERLER, Göttinger Festschrift, S. 43, und die Hinweise auf die Literatur in Anm. 86 (S. 44).
242) s. ERLER, Göttinger Festschrift, S. 43.
243) Ein Grund für die sorgfältige Ausgestaltung einer eigenen gemeinschaftlichen Gerichtsbarkeit ist auch darin zu sehen, daß bisher eine ständige parlamentarische Kontrollinstanz für die Gemeinschaften nicht geschaffen werden konnte. Daher ist das materielle Recht der Gemeinschaften, das die Grundlage ihrer Arbeit bildet, im wesentlichen bereits in den Verträgen selbst niedergelegt. Dieses Recht wird durch Verordnungen der Hohen Behörde bzw. der Kommissionen unter Mitwirkung insbesondere der Ministerräte erlassen. Daraus folgte die Notwendigkeit, die Rechtsprechung stark auszubauen, um die in den Verträgen notwendigerweise zusammengedrängten Rechtsgrundsätze zu entfalten und um zu kontrollieren, daß die Verordnungen im Einklang mit den Verträgen stehen. Vgl. dazu unter Beschränkung auf den MUV OPHÜLS, S. 693 f.
244) MÜNCH, S. 80 f.

Die Partner der drei Europäischen Gemeinschaftsverträge sind in der Kompetenzbestimmung des Europäischen Gerichtshofs einen mittleren Weg gegangen, indem sie auf der einen Seite dem Gerichtshof nicht in allen Fällen, in denen das Gemeinschaftsrecht auf den Rechtsstreit anzuwenden ist, die Entscheidung übertragen haben, auf der anderen Seite aber die Zuständigkeit des Gerichtshofs nicht auf eine Revision oder sogar erst auf den Fall der völligen Erschöpfung des nationalen Rechtswegs beschränkt haben. Vielmehr werden nach der Regelung in den Verträgen die das Gemeinschaftsrecht betreffenden Streitfragen aus dem Rechtsstreit vor dem staatlichen Gericht herausgelöst und präjudiziell von dem gemeinschaftlichen Gerichtsorgan entschieden; und zwar entscheidet der Gerichtshof nach Art. 41 MUV im Wege der Vorabentscheidung "über die Gültigkeit von Beschlüssen der Hohen Behörde und des Rates, falls bei einem Streitfall vor einem staatlichen Gericht diese Gültigkeit in Frage gestellt wird". Gemäß Art. 177 EWG-Vertrag erstreckt sich die Entscheidungsbefugnis des Gerichtshofs auf die Auslegung des EWG-Vertrages, die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft und auf die Auslegung der Satzungen der durch den Rat geschaffenen Einrichtungen, soweit diese Satzungen dies vorsehen. Diese gegenüber dem Montanunionsvertrag weitergehende Kompetenzregelung gilt in gleicher Weise für den Bereich des Euratom-Vertrages (Art. 150 EAGV) [245].

Das Gericht eines Mitgliedstaates, dem eine derartige Frage gestellt wird und das eine Entscheidung dieser Frage zum Erlaß seines Urteils für erforderlich hält, ist verpflichtet, diese Frage dem Europäischen Gerichtshof zur Entscheidung vorzulegen, falls seine eigene Erkenntnis nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten

---

245) Mit dem Unterschied, daß der Gerichtshof über die Auslegung der Satzungen der durch den Rat geschaffenen Einrichtungen immer dann entscheidet, wenn diese Satzungen nicht etwas anderes bestimmen (Art. 150 Abs. 1 Buchst. c EAGV).

werden kann (Art. 177 Abs. 3 EWGV, Art. 150 Abs. 3 EAGV)[246].

Sinn und Zweck dieser Zuständigkeit zur Vorabentscheidung ist es, in allen Mitgliedstaaten durch eine einheitliche Rechtsprechung im Sachbereich der Gemeinschaften die gleiche Rechts- und Pflichtenstellung der Rechtsunterworfenen zu gewährleisten und die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts besser zur Wirkung kommen zu lassen[247]. Im deutschen Recht enthält Art. 100 Abs. 1 GG, der allerdings in seinen Voraussetzungen erheblich enger ist, eine ähnliche Regelung, wenn er den Gerichten in bestimmten Fällen die Vorlage einer für ihre Entscheidung wesentlichen Rechtsfrage an das Bundesverfassungsgericht zur Pflicht macht[248].

Ist diese Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs zur bindenden Entscheidung von Vorfragen in Streitigkeiten, deren Hauptfrage außerhalb des integrierten Bereiches liegt, im Interesse des Gemeinschaftszwecks wohl erwünscht, so ist sie doch rechtlich durchaus nicht so selbstverständlich wie die voraufgehend (unter 1) behandelte Entscheidungsbefugnis unmittelbar in dem durch die Verträge integrierten Sachgebiet[249]; denn nach deutschem Prozeßrecht kann das mit der Hauptsache befaßte Gericht regelmäßig auch über solche Vorfragen entscheiden, die als Hauptsachen in die Zuständigkeit eines anderen Gerichts fielen[250]. Diese Zuständigkeit zur Vor-

---

246) Jedes andere Instanzgericht kann nach eigenem Ermessen in einem solchen Fall die Frage gleichfalls zur Entscheidung vorlegen (Art. 177 Abs. 2 EWGV, Art. 150 Abs. 2 EAGV).

247) Die nationalen Gerichte sind jedoch, soweit die Verträge keine ausschließliche Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs begründen, befugt, das Vertragsrecht der drei Europäischen Gemeinschaften anzuwenden und auszulegen; BGH, Urteil v. 14.4.1959, NJW 1959, S. 1176 (1178). Dazu auch BÄCHLE, S. 23 f.

248) Vgl. JECKT, JUS 1964, S. 21; MATTHIES, S. 308.

249) So auch ERLER, Göttinger Festschrift, S. 46.

250) Ausnahme: Art. 100 Abs. 1 GG; vgl. aber über die öffentlich-rechtlichen Vorfragen im Zivilprozeß HAUEISEN, S. 121 ff., mit Zusammenstellung der Literatur.

fragenentscheidung gilt grundsätzlich auch für den hier am ehesten vergleichbaren (weil außerstaatlichen) Bereich des Völkerrechts [251)252)].

3. Rechtfertigung der die Länderrechte beeinträchtigenden Rechtsprechung internationaler Gerichte

Die Länder können für sich die primäre Zuständigkeit zur Rechtsprechung in Anspruch nehmen. Das folgt aus Art. 30 in Verbindung mit Art. 92, 2. Halbsatz. Nach der in der

---

251) ERLER, Göttinger Festschrift, S. 45, und Fußnoten 94, 95 ebenda (mit Hinweis auf den Negativschluß aus Art. 100 Abs. 2 GG).

252) Eine ähnliche, wenn auch wesentlich weniger bedeutsame Beschneidung der staatlichen deutschen Gerichtsbarkeit stellt im Bereich der "Gemeinbenutzungsregelungen" die Zuständigkeit der Rheinschiffahrtszentralkommission in Straßburg dar, die - allerdings nur alternativ - als letztinstanzliches Spruchorgan die regelmäßig zuständigen Rheinschiffahrtsobergerichte der betreffenden Länder verdrängt; Art. 37 der rev. Rheinschiffahrtsakte v. 17.10.1868, Preuss. G.S. 1869, S. 798 i.V.m. § 18 des Bundesgesetzes über das gerichtliche Verfahren in Binnenschiffahrts- und Rheinschiffahrtssachen v. 27.9.1952, BGBl 1952 I, S. 641. Ähnliches gilt von den internationalen Gerichten im Bereich der "Kriegsfolgeregelungen" und der "Interpretationsregelungen", die im einzelnen hier nicht aufgeführt und behandelt werden sollen; vgl. dazu ERLER, Göttinger Festschrift, S. 31-43, 47-49. - Die Errichtung des Schiedsgerichtshofs für das Abkommen über die deutschen Auslandsschulden aufgrund von Art. 28 des Londoner Schuldenabkommens v. 27.2.1953 (BGBl 1953 II, 334) fällt allerdings unter die Ermächtigung des Art. 24 Abs. 3 GG; denn der Schiedsgerichtshof ist ausschließlich zuständig für Streitigkeiten der Vertragsstaaten, also für "zwischenstaatliche Streitigkeiten" i.S. v. Art. 24 Abs. 3; vgl. zu diesem Begriff auch HAMANN, B 7 zu Art. 24. Eine Bindung nicht nur der Parteien und aller Schiedsinstanzen des Abkommens, sondern auch der staatlichen Gerichte, die für die endgültige Sachentscheidung zuständig sind, ist nicht vorgesehen, vgl. ERLER, a.a.O. S. 37; eine Beeinträchtigung der Rechtsprechungshoheit der deutschen Gerichte bilden daher die Zuständigkeiten des Schiedsgerichtshofs nicht.

Literatur durchgehend vertretenen Meinung ist Art. 92 so zu verstehen, daß er die Kompetenzverteilung und Kompetenzvermutung zugunsten der Länder, die Art. 30 enthält, in gleicher Weise für das Gebiet der Rechtsprechung wiederholt, wie dieses durch Art. 70 und 83 für die Gesetzgebung und die Verwaltung geschieht [253]. Ein wesentlicher, auch für die vorliegend behandelte Frage bedeutsamer Unterschied zwischen den Bestimmungen des Art. 92, 2. Halbsatz einerseits und den Art. 70, 83 andererseits wird dabei jedoch nicht klar genug herausgestellt: Während diese eine aus sich heraus verständliche spezielle Wiederholung des Art. 30 enthalten ("Die Länder haben das Recht zur Gesetzgebung ..."; "Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus ..."), ist Art. 92, 2. Halbsatz lediglich als eine die Gerichtsverfassung betreffende Bestimmung zu verstehen, die für sich allein genommen keine Funktion in dem Spannungsfeld zwischen Bund und Ländern besitzt. Sie sagt lediglich, daß die rechtsprechende Gewalt durch das Bundesverfassungsgericht, durch die in dem Grundgesetz vorgesehenen Bundesgerichte und durch die Gerichte der Länder ausgeübt werde. Allerdings beschränkt sie die Befugnis des Bundes zur Errichtung bundeseigener Gerichte auf das Oberste Bundesgericht (Art. 95) und die oberen Bundesgerichte für die Gebiete der ordentlichen, der Verwaltungs-, der Finanz-, der Arbeits- und der Sozialgerichtsbarkeit (Art. 96). Der Bund kann deshalb keine untere und mittlere Gerichtsbarkeit ausüben. In der Bestimmung der Z u s t ä n d i g k e i t der Bundesgerichte (z.B. als erst- und letztinstanzliche Gerichte) findet der Bund jedoch allein an Art. 92 keine Schranken. Erst das vorrangige Recht der Länder zur Ausübung der staatlichen Befugnisse und zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben (Art. 30) beschränkt den Bund in der

---

253) Bonner Komm. (HOLTKOTTEN) II 4 a zu Art. 92; ebenda (DENNEWITZ) II 2 zu Art. 30; ZINN, DÖV 1949, S. 278; v. MANGOLDT, Kommentar, 2 zu Art. 30 und 4 zu Art. 92; HAMANN A zu Art. 30; ähnlich NAWIASKY, S. 38, 65; KERN, DV 1949, S. 331.

Ausübung seines Rechts zur Regelung der Gerichtsverfassung (Art. 74 Ziff. 1). Hieraus wird deutlich, daß die Länder nur unter Berufung auf Art. 30 einen Einbruch des Bundes in ihre Gerichtshoheit rügen können. Bevor hieraus die für die vorliegende Frage entscheidende Folgerung gezogen wird, soll noch auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10.6. 1958 [254] hingewiesen werden. In diesem Urteil hat das Gericht es für verfassungsmäßig gehalten, daß der Bund ein oberes Bundesgericht durch Gesetz erst- und letztinstanzlich für eine bestimmte Materie für zuständig erklärt. Das war durch § 9 Abs. 1 a,b,e,f des Gesetzes über das Bundesverwaltungsgericht vom 23.9.1952 (BGBl I, S. 625) geschehen. Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung die Grenzen der Zuständigkeiten der oberen Bundesgerichte ausdrücklich als flüssig bezeichnet; der Bund müsse nur als absolute Grenze die Zuständigkeitsverteilung des Art. 30 zugunsten der Länder respektieren [255].

Aus dem Voraufgehenden folgt, daß die Rechtsprechungshoheit der Länder keinen ähnlich starken Schutz genießt wie die Verwaltungs- und Gesetzgebungshoheit aus Art. 70 und 83. Die Befugnis eines Bundesgerichts zur Vorabentscheidung auf einem begrenzten Sachgebiet - und zwar aufgrund eines einfachen Bundesgesetzes - wäre in gleicher Weise zu rechtfertigen wie die erwähnte erst- und letztinstanzliche Zuständigkeit aufgrund des Bundesverwaltungsgerichtsgesetzes. Der Bund darf lediglich bei der Bestimmung der Gerichtsverfassung seiner Gerichte und der Ländergerichte die "grundsätzliche" Zuständigkeit der Länder zur Rechtsprechung nicht mißachten, woran er schon aus rechtsstaatlichen Erwägungen gehindert ist, da er eine untere und mittlere Gerichtsbarkeit nicht ausüben darf [256].

---

254) BVerfGE 8, S. 174.
255) BVerfGE 8, S. 176 f.
256) Bzgl. dieser rechtsstaatlichen Bedenken vgl. K.-H. KLEIN, S. 59; BVerfGE 8, S. 181 f.

Ist aber Art. 30 diejenige Verfassungsnorm, auf die sich letztlich die Justizhoheit der Länder gründet, so muß für die Zulässigkeit einer vertraglich begründeten Kompetenz eines internationalen Gerichts Art. 32 Abs. 1 herangezogen werden, der für den Bereich der auswärtigen Angelegenheiten die Zuständigkeitsregelung und Zuständigkeitsvermutung des Art. 30 zugunsten des Bundes umkehrt [257]. Die Länder können also die Zulässigkeit einer Übertragung von Justizbefugnissen auf ein Gericht einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft im Sinne von Art. 24 Abs. 1 nicht unter Berufung auf Art. 30 in Verbindung mit Art. 92 in Frage stellen [258][259]. Diese Regelung ist auch allein vernünftig. Es wäre - wie ERLER betont hat - "logisch und systematisch nicht möglich, die eigenständige hoheitliche Regelung einer internationalen Gemeinschaft anzuvertrauen, die gerichtliche Kontrolle dieser Regelung aber dem Gebietsstaat selbst vorzubehalten" [260].

Es sei auch auf die Rechtslage unter der Weimarer Verfassung hingewiesen. Art. 92 stimmt mit den Art. 102 und 103 WRV im Inhalt voll überein; auch war die Zuständigkeitsverteilung zwischen Reich und Ländern im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten die gleiche [261]. Die Kompetenz des Reiches zum Abschluß von Schiedsgerichtsverträgen und damit zum Verzicht auf die volle Ausschöpfung des Rechtszuges vor staatlichen Gerichten wurde jedoch nicht in Frage gestellt [262].

---

257) s. o. S. 4.
258) Im Ergebnis auch K.-H. KLEIN, S. 59.
259) Insofern ist das Bedenken KAUFMANNS, Bundesrat, S. 32 D, eine restriktive Auslegung des Art. 24 Abs. 1 in der Weise, daß der Bund nur seine eigenen Hoheitsrechte übertragen darf, hindere den Bund an der Vereinbarung einer internationalen Gerichtsbarkeit, nicht berechtigt; s.a. oben S. 95.
260) ERLER, VVDStRL, S. 36.
261) Vgl. oben S. 31 f.
262) Nachweise bei K.-H. KLEIN, S. 60.

Fünfter Abschnitt: Der innerstaatliche Vollzug der im ausschließlichen Kompetenzbereich der Länder geschlossenen völkerrechtlichen Verträge des Bundes

I. Problematik

Die bundesstaatliche Problematik von völkerrechtlichen Verträgen des Bundes ist mit der voraufgegangenen Darstellung des Vertragsabschlußrechts des Bundes im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeiten der Länder noch nicht erschöpft. Es bedarf vielmehr darüber hinaus der Untersuchung, in welcher Weise das Grundgesetz die Zuständigkeiten beim Vollzug [263] dieser Verträge unter Bund und Länder aufteilt; denn fast sämtliche internationalen Vereinbarungen zielen auf eine bestimmte Ausgestaltung des internen Bereichs der Vertragspartner hin, die nur von dem betreffenden Staat herbeigeführt werden kann, da das Völkerrecht selbst in der Regel [264] eine Verpflichtung oder Berechtigung der Staatsbürger oder einzelner Staatsorgane nicht begründen kann [265][266]. Hierbei ist eine Unterscheidung

---

263) Wie sich aus dem folgenden ergibt, wird hier der Begriff Vertrags-"Vollzug" im umfassenden Sinne verwendet. Er soll Oberbegriff für die Vertragstransformation einerseits und die weitere (gesetzgeberische oder verwaltungsmäßige) Durchführung des Vertrages andererseits sein. Diese Begriffsbestimmung muß erfolgen, da sich eine einheitliche Terminologie noch nicht gebildet hat.

264) s. VERDROSS, S. 155 ff; DAHM, Bd. 1, S. 70 ff; MENZEL, Völkerrecht, S. 133 f.

265) HAAS, S. 386; v. MANGOLDT-KLEIN, V 3c zu Art. 59; STÜBEN, S. 93. Anders nur bei Verwaltungsabkommen, in denen eine unmittelbare Verwaltungsanweisung zu sehen ist, falls ihr Inhalt der unmittelbaren Anwendung fähig ist.

266) Art. 25 ("Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts sind Bestandteil des Bundesrechts. Sie gehen den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes") soll hier außer Betracht bleiben. Es handelt sich dort aber ebenfalls nicht um eine unmittelbare Geltung aufgrund des Völkerrechts, sondern vielmehr um eine Geltung aufgrund des Staatsrechts. In Art. 25 wird nur in einer generellen Weise der formelle Akt einer Transformation in das

zwischen den sogenannten unmittelbar anwendungsfähigen und den nicht unmittelbar anwendungsfähigen Verträgen zu machen [267].

Die unmittelbar anwendungsfähigen Verträge (sogenannte self-executing treaties) gleichen ihrem Wortlaut nach einem Gesetz: sie können, sobald ihnen innerstaatliche Geltung verschafft worden ist, von den Gerichten und Verwaltungsbehörden direkt angewendet und von den Staatsbürgern befolgt werden. Anders die nicht unmittelbar anwendungsfähigen Verträge, die die vertragsschließenden Staaten lediglich zum Erlaß bestimmter Gesetze, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften verpflichten (sogenannte non-self-executing treaties).

Im Bundesstaat stellt sich nun die Frage, ob - falls nicht das Recht zum Vertragsabschluß diese Befugnis bereits impliziert - bei den im Zuständigkeitsbereich der Länder geschlossenen Verträgen des Bundes der Bund oder aber die Länder befugt sind, unmittelbar anwendungsfähige Vertragsbestimmungen mit der Verbindlichkeit eines Gesetzes auszustatten (Transformation) bzw. die zur Durchführung des jeweiligen Vertrages erforderlichen Maßnahmen gesetzgeberischer oder verwaltungsmäßiger Art zu erlassen [268]. Diese Frage beantwortet sich für die Bundesrepublik allein nach dem Grundgesetz, nicht nach den Regeln des Völkerrechts, das einzig von den vertragsschließenden Staaten verlangt, daß

---

staatliche Recht vorgenommen. "Die Umschaltung oder Transformation bleibt der wesentliche Vorgang, weil durch sie die Grundlage ("auctoritatis interpositio") für die staatliche Geltung geschaffen wird." (SCHMITT, S. 72).

267) Zu der Unterscheidung BERNHARDT, S. 25 f., mit Beispielen.

268) Vgl. hierüber die Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zu dem Europäischen Übereinkommen v. 15.12.1956 über die Gleichwertigkeit der Studienzeit an den Universitäten (BR-Drucks. IV/1807) im RA des Bundesrates am 6.5.1964 (92. Sitzung), Sten. Prot. Nr. 92, S. 16 ff.; s. jedoch oben Fußnote 96.

die Normen des Staatsvertragsrechts geachtet und gegebenenfalls vollzogen werden. Mit welchen staatlichen Mitteln die einzelnen Staaten diese Pflicht erfüllen, überläßt das Völkerrecht der Bestimmung durch die jeweilige nationale Verfassungsrechtsordnung [269].

Nach den in den voraufgegangenen Abschnitten entwickelten Grundsätzen kann der Bund nur dann einen völkerrechtlichen Vertrag über Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung schließen, wenn die besondere außenpolitische Situation der Bundesrepublik den Vertragsschluß unabweislich verlangt. Da jedoch ein gewichtiger Teil der heutigen deutschen Staatsrechtslehre diese Beschränkung nicht anerkennt [270] und dem Bund ein umfassendes, nicht an seine Gesetzgebungsmaterien gebundenes Vertragsschlußrecht zubilligt, da weiterhin diese Auffassung auch vom Auswärtigen Amt vertreten wird [271] und die Länder im Lindauer Abkommen vom Jahre 1958 dieser Rechtsauffassung teilweise entgegengekommen sind [272], ist es erforderlich, daß in diesem Abschnitt die Frage nach dem Vollzug völkerrechtlicher Verträge - ohne Rücksicht auf die Rechtmäßigkeit des Vertragsabschlusses selbst - auf alle Verträge des Bundes ausgedehnt wird, die Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung regeln, und nicht beschränkt wird auf solche Verträge, die - im Sinne der vorliegenden Arbeit - hochpolitische Materien zum Inhalt haben.

II. Unmittelbar anwendungsfähige Verträge

1. Vorbemerkung

Soll (und kann) der Vertrag unmittelbar in staatliches Recht überführt werden, so bedarf es hierzu eines Beschlusses der

---

269) VERDROSS, S. 65; GUGGENHEIM, Bd. 1, S. 32.
270) s.o. S. 9 und Fußnote 26.
271) GREWE, Auswärtige Gewalt, S. 166.
272) s.o. Fußnote 88.

gesetzgebenden Körperschaften, der dem Vertrag wie einer normalen Gesetzesvorlage die Wirkung einer objektiven Rechtsnorm beilegt; die Forderung nach einer derartigen Beteiligung des Parlaments ergibt sich ohne weiteres aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung [273].

Dem geltenden Staatsrecht sind zwei Formen bekannt, in denen ein völkerrechtlicher Vertrag zu einer innerstaatlichen Rechtsquelle wird. Die eine findet sich im Verfassungsrecht Großbritanniens. Nach diesem steht die Vertragsschlußkompetenz "to the Crown in Council" zu, d.h. der Krone zusammen mit den verantwortlichen Ministern. Ohne Mitwirkung des Parlaments kommt danach die völkerrechtlich bindende Verpflichtung zustande; es bedarf jedoch eines gesonderten Aktes der Legislative, um das solchermaßen geschaffene Völkervertragsrecht mit innerstaatlicher Gesetzeskraft auszustatten [274].

Geläufiger ist dem Staatsrecht dagegen das Zusammenwirken von Regierung und Parlament schon im Stadium des Vertragsschlusses. In diesen Fällen ist das zur Abgabe der völkerrechtlich bindenden Willenserklärung berufene Staatsorgan nur dann zum Vertragsschluß berechtigt, wenn zuvor die gesetzgebenden Körperschaften den Vertrag gebilligt haben. Wird daraufhin der Vertrag durch die entsprechenden Willenserklärungen der beteiligten Staaten und den Austausch bzw. die Hinterlegung der Ratifikationsurkunden völkerrechtlich wirksam, so entfaltet der Vertrag zugleich unmittelbar bindende Gesetzeswirkung in den internen Staatsbereich hinein: völkerrechtliches und staatsrechtliches Inkrafttreten fallen zeitlich

---

273) Sie trifft daher nicht zu bei Verträgen, deren Inhalt gesetzesausführender Natur ist. Hier kann eine Beteiligung der Legislative nicht verlangt werden, weil auch unabhängig von einem völkerrechtlichen Vertrag die Exekutive in diesem Bereich zur Normsetzung oder zur Erteilung von Verwaltungsanweisungen befugt ist; so im Falle der Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen, Art. 80 GG, oder bei Verwaltungsabkommen, Art. 59 Abs. 2 Satz 2, bei deren Abschluß allerdings der Bundesrat mitwirkt. Vgl. oben S. 57.

274) Vgl. die Darstellung bei WALZ, S. 350.

zusammen. Es bedarf nach Abschluß des Vertrages keiner erneuten parlamentarischen Beschlußfassung [275]. Dieses als eingliedrig (im Gegensatz zu dem vorher dargestellten doppelgliedrigen) zu bezeichnende Verfahren liegt den Bestimmungen des Grundgesetzes über das Vertragsschlußverfahren zugrunde. Es ist in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 [276] enthalten, der für bestimmte Verträge die Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes vorschreibt. Dieser Beschluß, der dem verbindlichen Vertragsschluß vorangeht, hat zunächst die Wirkung, daß er den Bundespräsidenten zur Ratifikation des betreffenden völkerrechtlichen Vertrages ermächtigt [277]. Die parlamentarischen

---

275) So u.a. die Verfassungen der USA, der Schweiz, Frankreichs und der Niederlande; s. Nachweise bei BERNHARDT, S. 29.

276) Art. 25 hat in diesem Zusammenhang keine Bedeutung. Er betrifft nur die allgemeinen Regeln des Völkerrechts, nicht dagegen spezielle Verträge (unbestr., vgl. v. MANGOLDT-KLEIN 2 zu Art. 25; für die WRV WALZ, S. 311 ff., 381 ff.; SCHMITT, S. 72 f. mit Nachweisen). Wäre er auch auf Völkervertragsrecht anzuwenden, so wäre der völkerrechtlich wirksam abgeschlossene Vertrag automatisch zugleich auch innerstaatlich anwendbar, ohne daß es der Transformationstheorie bedürfte, die dem Akt der parlamentarischen Zustimmung gleichzeitig die Bedeutung eines Gesetzesbeschlusses beilegt. Die im Text erörterte bundesstaatliche Fragestellung nach dem Träger der Transformationskompetenz würde damit entfallen. - Auch mit dem Satz "pacta sunt servanda", der zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehört, kann der Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrages nicht gem. Art. 25 unmittelbar zu Bundesrecht werden; zum letzteren BERNHARDT, S. 137, Fußnote 606.

277) h.M.; Nachweis bei v. MANGOLDT-KLEIN IV 7 a zu Art. 59; BVerfGE 1, S. 410 f.; KAUFMANN, Normenkontrollverfahren, S. 446 (ihm zustimmend v. MANGOLDT-KLEIN a.a.O.) dagegen entnimmt die Ermächtigung des Bundespräsidenten zur Ratifikation ausschließlich dem Grundgesetz selbst (Art. 59 Abs. 1 Satz 2); die in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 erwähnte Zustimmung sei nicht "Ermächtigung" zum Vertragsschluß; hier werde allein die Zustimmung zu den vom Bundespräsidenten zu ratifizierenden Verträgen erteilt.

Körperschaften erklären ihr Einverständnis zu einer beabsichtigten, vom Staatsoberhaupt einzugehenden völkerrechtlichen Bindung der Bundesrepublik. Im hier betroffenen Zusammenhang ist jedoch die zweite Wirkung des parlamentarischen Beschlusses von größerem Interesse: Der "in der Form eines Bundesgesetzes" ergehende Beschluß hat gleichzeitig die Bedeutung eines gesetzgebenden Aktes, der den Vertragsinhalt in innerstaatliches deutsches Recht verwandelt (transformiert), soweit seine Bestimmungen hierzu geeignet und bestimmt sind. Dieses ist der Standpunkt der heute fast ausnahmslos anerkannten sogenannten "Transformationstheorie" [278)279)]. Daß in diesem äußerlich einheitlichen Verfahren zwei verschiedene Beschlüsse enthalten sind, zeigt sich erkennbar in dem stufenweisen Eintritt seiner Rechtswirkungen [280)]. Für die

---

278) Nachweise bei v. MANGOLDT-KLEIN IV 7 b zu Art. 59; eingehende Darstellung des Verfahrens bei SCHÄTZEL, Wehrbeitrag I, S. 348 ff.; vgl. auch ebenso BVerfGE 1, S. 410: "Das Vertragsgesetz hat einen doppelten Charakter. Es stellt sich zunächst als Beschluß der gesetzgebenden Körperschaften dar, der den Bundespräsidenten ermächtigt, den Vertrag für die Bundesrepublik endgültig abzuschliessen. Es hat weiterhin aber auch die Bedeutung, dem Inhalt des völkerrechtlichen Vertrages die Geltung als innerstaatliches deutsches Recht zu verleihen (Transformation)". Kritische Überlegungen zur Transformationstheorie bei KAUFMANN, Normenkontrollverfahren, S. 448 ff.

279) Die Transformationstheorie steht im Gegensatz zur Rezeptionstheorie, die in der Schweiz allgemein vertreten wird. Nach dieser tritt der völkerrechtliche Vertrag als eigene Rechtsquelle neben Gesetz und Gewohnheitsrecht; in der Genehmigung der Staatsverträge durch die Bundesversammlung wird dagegen kein Akt materieller Gesetzgebung gesehen; vgl. z.B. GUGGENHEIM, S. 35; FLEINER-GIACOMETTI, S. 818 f.

280) Insoweit, als das Vertragsgesetz Ratifikationsvoraussetzung ist, tritt es mit seiner Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt in Kraft. Soweit es aber die Transformationswirkung hervorbringen soll, ist die Wirksamkeit des Gesetzes so lange hinausgeschoben, bis der Vertrag durch den Austausch der Ratifikationsurkunden völkerrechtlich verbindlich geworden ist; sie steht also in diesem Fall unter der aufschiebenden Bedingung der völkerrechtlichen Wirksamkeit des Vertrages (PUHL, S. 42; vgl. auch Abgeordneter Dr. SCHMID in der 49.

unter dieser Ziffer behandelten unmittelbar anwendungsfähigen Verträge besitzt daher das in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 geforderte sogenannte Vertragsgesetz [281] ausnahmslos den Charakter nicht eines nur formellen, sondern eines m a t e r i e l l e n G e s e t z e s [282][283].

Es ist umstritten, ob die Transformation derjenigen Verträge, die der Bund ausnahmsweise im ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder schließt, zu den Aufgaben der Gesetz-

---

Sitzung des HA des Parlamentarischen Rates, HA-Prot. S. 642.). Der Tag, an dem der Vertrag - völkerrechtlich und innerstaatlich - gemäß seinen Bestimmungen in Kraft tritt, wird durch den Bundesaußenminister im Bundesgesetzblatt bekanntgegeben (vgl. v. MANGOLDT-KLEIN, IV 7 d zu Art. 59; BVerfGE 1, 411.). Der zeitliche Unterschied im Eintritt der beiden Rechtswirkungen kommt auch in der heute üblichen Formel des Zustimmungsgesetzes zum Ausdruck (Der Text lautet in seinen wesentlichen Bestandteilen: "Art. 1: Dem an ... in ... unterzeichneten Abkommen über ... zwischen ... und der Bundesrepublik Deutschland wird zugestimmt. Art. 2 : (1) Das Abkommen wird nachstehend mit Gesetzeskraft veröffentlicht. (2) Der Tag, an dem es gemäß ... in Kraft tritt, ist im BGBl bekanntzugeben." - Vgl. auch § 29 Abs. 3 GGO II (abgedr. bei LECHNER-HÜLSHOFF, Parlament und Regierung. München u. Berlin 1958)).

281) Auch "Zustimmungsgesetz"; vgl. kritisch zu den verschiedenen gebräuchlichen Bezeichnungen v. MANGOLDT-KLEIN, IV 6 c zu Art. 59.

282) Es ist dagegen ein nur "formelles" Gesetz, wenn der Vertrag nicht unmittelbar anwendungsfähig ist, s. u. S. 127 f.

283) Der Wunsch nach einer t e c h n i s c h e n V e r e i n f a c h u n g hat zu der Verfahrensregelung des Art. 59 Abs. 2 geführt. Das kommt in den Verhandlungsniederschriften des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates hinreichend zum Ausdruck (49. Sitzung. HA-Prot. S. 642.). Ebensogut hätte der Verfassungsgeber ein zweigliedriges Verfahren der Beteiligung der Legislative vorschreiben können, bei dem zwei gesonderte Beschlüsse, die Zustimmung und die Transformation, zu fassen gewesen wären. Die Rechtsnatur der Transformation hat sich durch diese besondere Verfahrensregelung nicht geändert.

gebungsorgane des Bundes oder der Länder zählt [284]. Der Wortlaut des Art. 59 Abs. 2 Satz 1 scheint zunächst eine Auslegung nahezulegen, nach der der Bund nicht befugt ist, Verträge zu transformieren, die er im ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder abgeschlossen hat und die nicht zugleich "die politischen Beziehungen des Bundes regeln" [285]. Er spricht von der Zustimmung bzw. Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften ausdrücklich nur im Zusammenhang mit solchen Verträgen, die entweder die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der B u n d e s g e s e t z g e b u n g beziehen. Gegenstände der ausschließlichen L a n d e s g e s e t z g e b u n g betreffende Verträge bedürften nach dieser Auslegung entweder überhaupt keiner Transformation oder sie wären von den Gesetzgebungsorganen der L ä n d e r in innerstaatliches Recht zu verwandeln.

2. Unentbehrlichkeit der Transformation?

Die erstgenannte, von HECKT vertretene Meinung [286], eine Transformation dieser Verträge sei nicht erforderlich, widerspricht dem Grundsatz, daß Völkervertragsrecht allein die vertragsschließenden Staaten, nicht aber deren Organe und

---

284) Einige halten den Bundesgesetzgeber für zuständig, vgl. GREWE, VVdStRL 12, 177; MENZEL, ebenda, S. 299; für die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers: BÖNING, DÖV 1957, S. 817-821; ders. DÖV 1958, S. 447-448; v. MANGOLDT-KLEIN, IV 7 c 2 zu Art. 59; s.a. derselbe IV 7 c 6 zu Art. 59. HECKT, S. 446, hält für diese Verträge eine Beteiligung der Legislativorgane für entbehrlich, erklärt diese Regelung aber für inkonsequent und reformbedürftig; zu der letzten Meinung s.u.S. 113.
285) Vgl. die in der Fußnote 284) zuletzt Genannten.
286) HECKT, S. 446.

Staatsbürger bindet, daß eine solche Bindung vielmehr erst durch einen Akt rechtsetzender Gewalt herbeigeführt werden kann. Die Befugnis zur Rechtsetzung aber liegt bei den gesetzgebenden Körperschaften, soweit nicht die Verfassung in Verbindung mit einem Gesetz die Zentralregierung ausdrücklich zum Erlaß genereller Rechtsnormen ermächtigt (vgl. Art. 80). Eine solche Ermächtigung ist dem Art. 59 Abs. 2 Satz 1 nicht zu entnehmen. Sie kann auch in ihm nicht enthalten sein; denn erstens wäre sie eine schrankenlose, Inhalt, Zweck und Ausmaß nicht bestimmende Ermächtigung, die dem Grundgesetz fremd ist, und zweitens wäre sie eine dem Staatsrecht ganz unbekannte Ermächtigung nicht der Bundesregierung, sondern des Bundespräsidenten als Staatsoberhaupt, der allein den völkerrechtlichen Vertrag schließt (Art. 59 Abs. 1 Satz 2) und nach dieser Ansicht hierdurch innerdeutsches verbindliches Recht setzen würde.

Die Auslegung von HECKT entbehrt damit jeglicher Grundlage im früheren oder geltenden deutschen Staatsrecht und findet auch in den bekannten ausländischen Verfassungen keine Parallele [287] [288].

---

287) Unvergleichbar sind selbstverständlich die präsidentiellen Verfassungen (Präsidentschaftsrepubliken; KELSEN, Staatslehre, S. 363), in denen die Ämter des Staatsoberhaupts und des Chefs der Exekutive in einer Person vereinigt sind.

288) BÖNING, DÖV 1958, S. 448, hält der von HECKT, S. 446, vertretenen Auffassung das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26.3.1957 (sog. Konkordatsurteil), BVerfGE 6, S. 309, entgegen. BÖNING, a.a.O.: "Sind die Länder nicht an in Landesrecht transformiertes Vertragsrecht des Reiches gebunden, dann können sie ebensowenig an Vertragsrecht des Bundes gebunden sein, das - staatsrechtlich gesehen - unter ihre ausschließliche Hoheits- und Verfügungsgewalt fällt." (Das Bundesverfassungsgericht hat in dem genannten Urteil eine Pflicht der Länder, die Schulbestimmungen des gültig abgeschlossenen und wirksam transformierten Reichskonkordats in ihrer Gesetzgebung einzuhalten, verneint, weil der Annahme einer solchen Verpflichtung Grundentscheidungen des Grundgesetzes, die das Verhältnis von Bund und

3. Möglichkeit einer Transformation durch die Länder

Näher liegt die Annahme, das Grundgesetz überlasse es den Ländern, die vom Bund über Gegenstände der ausschließlichen Landesgesetzgebung abgeschlossenen Verträge zu transformieren [289].

a) Bedeutung der Art. 32 und 73 Ziff. 1 für die Transformation

Eine solche Auslegung des Grundgesetzes wäre jedoch nicht möglich, wenn der Bund sein Transformationsrecht aus den Art. 32 oder 73 Ziff. 1 entnehmen könnte.

aa) Art. 32 enthält neben der Ermächtigung zum Vertragsabschluß zugleich die Ermächtigung zur Ratifikation des Vertrages, wenn man beides für "logisch untrennbar" miteinander verbunden ansieht [290]. Hiergegen spricht jedoch ganz entscheidend, daß der Vertragsschluß seine Wirkungen nur im völkerrechtlichen Bereich äußert, die innerstaatliche Verbindlichkeit dagegen einen wirksamen Transformationsakt voraussetzt.

Ländern gestalteten (bes. Art. 30, 70 ff.), entgegenstünden.) Zu diesem Urteil und seiner Bedeutung für die vorliegend behandelten Fragen s. u. S. 135 ff.

289) So im Ergebnis v. MANGOLDT-KLEIN, IV 7 c 2 zu Art. 59; MOSLER, Kulturabkommen, S. 31 f.; BÖNING, DÖV 1957, S. 820.

290) HECKT, S. 446: "Die Transformation in innerstaatliches Recht ist daher rein logisch ein von dem völkerrechtlich verbindlichen Abschluß nicht zu trennender Akt." KLEIN bezeichnet diese Auffassung als "absurd", v. MANGOLDT-KLEIN, II 5 a zu Art. 59; mißverständlich, aber mit HECKT wohl nicht übereinstimmend DÜNFRÜNDT, S. 363: die Transformationskompetenz sei ein Teil der Befugnis zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge.

Wenn bedeutende Vertreter der völkerrechtlichen Literatur die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsvorschriften zur Voraussetzung der völkerrechtlichen Verbindlichkeit eines Vertrages erheben [291], so nicht etwa aus der Annahme eines logischen Zusammenhangs zwischen außerstaatlicher und innerstaatlicher Wirkung des Völkervertragsrechtes, sondern weil ein Auseinanderfallen der beiden Wirkungen aus dem Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes unerwünscht ist [292]. Aus der Befugnis zum Vertragsabschluß ist daher das Recht zur innerstaatlichen Inkraftsetzung des Vertragsinhalts mit logischen Gründen noch nicht abzuleiten.

Gegen den Versuch, dem Art. 32 Abs. 1 die Befugnis zur Vertragstransformation zu entnehmen, spricht außerdem, daß diese Vorschrift von der "Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten", also - wie schon an früherer Stelle betont [293] - von der allein nach außen gerichteten Tätigkeit des Bundes handelt [294], die von der in den internen Staatsbereich hineinwirkenden Transformation, also dem staatsrechtlichen Vollzug des Vertrags, zu unterscheiden ist.

---

291) Nachweise und ausführliche Darstellung der Theorien (Relevanz- und Irrelevanztheorie) bei GECK, S. 25-48. Die Relevanztheorie wird von der überwiegenden Zahl der völkerrechtlichen Autoren vertreten. Allerdings ist zu beachten, daß ihre Vertreter eine Vielzahl von Ausnahmen und Einschränkungen zulassen, so daß sie sich im Ergebnis weitgehend mit der Irrelevanztheorie deckt; GECK, S. 48 f.

292) Strupp-Schlochauer (MALLMANN), Band 3, "Völkerrecht und Bundesstaat", S. 647.

293) s.o. S.13.

294) BÖNING, DÖV 1957, S. 819; v. MANGOLDT-KLEIN, V 1 zu Art. 32 und II 5 b zu Art. 59; HAMANN, B 7 zu Art. 59; MOSLER, Kulturabkommen, S. 31; a. A. MENZEL, VVDStRL, S. 206; KAUFMANN, Bundesrat, S. 21; KAISER, S. 549.

bb) Die Transformation der über Gegenstände der Landesgesetzgebung geschlossenen Verträge könnte nach Art. 59 Abs. 2 Satz 1 ganz unbestreitbar von den Gesetzgebungsorganen des Bundes vorgenommen werden, wenn die von dem Vertrag geregelte Materie durch den Vertragsschluß zu einer "auswärtigen Angelegenheit" im Sinne von Art. 73 Ziff. 1 würde [295]; denn dann wäre sie als Gegenstand der Bundesgesetzgebung (Art. 73 Ziff. 1) der unbeschränkten Verfügung des Bundes unterworfen. Im Zusammenhang mit der Frage nach den Voraussetzungen des Vertragsabschlußrechts des Bundes (Art. 32 Abs. 1) ist jedoch schon darauf hingewiesen worden [296], daß sowohl Gründe aus der Entstehungsgeschichte als auch aus dem systematischen Zusammenhang des Art. 73 Ziff. 1 mit anderen Bestimmungen des Grundgesetzes gegen eine derart weite Auslegung des Begriffs der "auswärtigen Angelegenheiten" in Art. 73 Ziff. 1 sprechen. Die Art. 32 und 73 Ziff. 1 ergänzen sich nicht in der Weise, daß jene Vorschrift die Tätigkeit der vollziehenden Gewalt, diese Vorschrift die der gesetzgebenden Gewalt im auswärtigen Bereich ordnet[297]. Sowenig, wie Art. 73 Ziff. 1 herangezogen werden kann, um ein Vertragsschließungsrecht des Bundes über Materien der Landesgesetzgebung zu begründen, kann dieser Artikel dem Bund die Kompetenz verleihen, einen solchen aus anderen Gründen ausnahmsweise zu rechtfertigenden Vertrag mit der Kraft einer innerstaatlichen Rechtsnorm auszustatten.

---

295) So z.B. SCHEUNER, S. 153; GREWE, Auswärtige Gewalt, S. 167; KAUFMANN, Wehrbeitrag, S. 59; DÜNFRÜNDT, S. 363.
296) s.o. S. 15 ff.
297) Mit Recht BÖNING, DÖV 1957, S. 819.

b) Art. 59 Abs. 2 und das Verhältnis Bund - Länder

Art. 59 Abs. 2 Satz 1 verlangt die Zustimmung bzw. Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes beim Abschluß aller Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen. Dieser Gesetzesbeschluß bewirkt - abgesehen von der in ihm enthaltenen Ermächtigung des Bundespräsidenten zur Ratifikation [298] - die Transformation des unmittelbar zur Anwendung geeigneten Vertragsinhalts. Versteht man nun die Erwähnung der Verträge, die "sich auf Gegenstände der B u n d e s g e s e t z g e b u n g beziehen", in dem Sinne, daß die über Gegenstände der L a n d e s g e s e t z g e b u n g geschlossenen Verträge, sofern sie nicht zugleich die politischen Beziehungen des Bundes regeln, nicht durch den Bundesgesetzgeber, sondern durch die Landesgesetzgeber zu transformieren sind [299], so entnimmt man dem Art. 59 Abs. 2 eine entscheidende Zuständigkeitsregelung für das Verhältnis von Bund und Ländern. Man versteht ihn dann als eine Bestimmung sowohl über die Zuständigkeiten innerhalb der Bundesorganisation (intra governmental division of powers) als auch über die Zuständigkeiten zwischen Bund und Gliedstaaten (inter governmental division of powers) [300].

---

298) Dazu oben S. 109 f.

299) So v. MANGOLDT-KLEIN, IV 7 c 2 zu Art. 59; BÖNING, DÖV 1957, S. 820; MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 32 zu Art. 32, halten diese Auffassung für allein konsequent, wenn man überhaupt - was sie nicht tun - ein Vertragsschlußrecht des Bundes im ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder bejahe.

300) So ausdrücklich v. MANGOLDT-KLEIN, II 2 a zu Art. 59; auch BÖNING, DÖV 1957, S. 820: Art. 59 grenze "in erster Linie" die Befugnisse der Bundesorgane gegeneinander ab, die Erwähnung gerade der B u n d e s gesetzgebung könne jedoch nicht übersehen werden; a. A. die ganz überwiegende Meinung, z.B. BVerfGE 1, S. 372 (390); Bonner Komm. (MENZEL), II 6 zu Art. 59; MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 17 zu Art. 59.

aa) Gegen eine derartige Bedeutung des Art. 59 Abs. 2 für die bundesstaatliche Aufgabenverteilung spricht zunächst die Stellung des Artikels in dem Abschnitt V des Grundgesetzes ("Der Bundespräsident"), der ebensowenig wie die übrigen die einzelnen Bundesorgane betreffenden Abschnitte (III, Bundestag; IV, Bundesrat; VI, Bundesregierung) in sonst keiner anderen Bestimmung das Verhältnis von Bund und Ländern regelt. Aber auch der innere Aufbau des Artikels läßt erkennen, daß hier einzig die Zuständigkeiten der Bundesorgane beim Zustandekommen von völkerrechtlichen Verträgen geregelt sind. Das grundsätzlich alleinige Vertragsschließungsrecht des Bundespräsidenten (Art. 59 Abs. 1 Satz 2) soll bei Verträgen, die ein besonderes politisches Gewicht oder eine bestimmte Beziehung zur innerstaatlichen Gesetzgebung haben, unter das Zustimmungserfordernis des Parlaments gestellt werden. Außerdem sollen - und das betrifft ebenfalls ausschließlich das Verhältnis der Bundesorgane untereinander - allein die G e s e t z g e b u n g s organe des Bundes die Befugnis haben, bestimmten Verträgen den Gesetzesbefehl zu erteilen, nämlich: Verträgen, deren Inhalt, wäre er Gegenstand eines innerstaatlichen Hoheitsaktes, in Gesetzesform ergehen müßte (Art. 59 Abs. 2 Satz 1)[301]. Alle anderen Verträge[302], die das Grundgesetz, dem

---

301) Wenigstens ein Teil der vertraglichen Vereinbarung muß also in die Legislativzuständigkeit fallen und daher nur im Wege der Gesetzgebung erlassen werden dürfen; vgl. das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 1, S. 372 (388 ff.), mit weiteren Nachweisen; nach dem Urteil bezieht sich ein Vertrag auch dann auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung, wenn zu seiner Ausführung eine Verordnung erforderlich ist und diese Verordnung nicht ohne Mitwirkung einer gesetzgebenden Körperschaft ergehen kann (a.a.O., S. 390); dazu auch BACKSMANN, S. 748 f.

302) Allerdings - was sich von selbst versteht - mit Ausnahme derjenigen Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln und sich nicht zugleich auf Gegenstände der Gesetzgebung beziehen; dazu v. MANGOLDT-KLEIN, IV 2 b Abs. 1 zu Art. 59.

im Staats- und Völkerrecht üblichen Sprachgebrauch folgend, als Verwaltungsabkommen bezeichnet, kommen ohne Mitwirkung der parlamentarischen Organe zustande; das bestimmt Art. 59 Abs. 2 Satz 2 mit seinem Verweis auf die Bundes v e r w a l t u n g. Sinn und Zweck dieser Regelung, die für die Praxis des völkerrechtlichen Verkehrs zwischen den Staaten eine ständig wachsende Bedeutung besitzt, ist es, die Verwaltungsabkommen von dem schwerfälligen und förmlichen Verfahren beim Abschluß von Staatsverträgen zu befreien und statt dessen dem Ressortminister die Befugnis zu geben, "je nach der Materie selbständig mit den entsprechenden Autoritäten des anderen Landes in endgültiger und wirksamer Weise ohne Kenntnis des Parlaments und ohne förmliche Ratifikation derartige Verträge (abzuschließen)" [303].

Aus diesem Zusammenhang der Absätze 1 und 2 des Art. 59 und diesem Verhältnis der beiden Sätze seines Absatzes 2 zueinander muß man schließen, daß der Verfassungsgeber in Art. 59 die Befugnisse der B u n d e s organe gegeneinander abgrenzen und mit dem Begriff der "Bundesgesetzgebung" in Abs. 2 Satz 1 den Gegensatz zur "Bundesverwaltung" in Satz 2 bezeichnen wollte, daß also G e s e t z g e b u n g und V e r w a l t u n g wegen ihrer unterschiedlichen Beziehung zur parlamentarischen Mitwirkung beim Vertragsabschluß gegenüber gestellt sind [304], nicht aber die Bundesgesetzgebung in Abs. 2 Satz 1 einer in diesem Zusammenhang überhaupt nicht in Rede stehenden Landesgesetzgebung. Dem Art. 59 Abs. 2 ist daher eine Beschränkung der Transformations-

---

303) ERLER, Grundprobleme, S. 171.
304) So die ganz überwiegende Meinung, vgl. Fußnote 300; auch HAAS, S. 386; der Begriff der "Bundesgesetzgebung" sei als "Gesetzgebung im Bund" zu lesen.

kompetenz des Bundes auf Verträge über Gegenstände seiner (ausschließlichen oder konkurrierenden) Gesetzgebung und auf Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, nicht zu entnehmen.

bb) Die letzten Zweifel an der Richtigkeit dieser Auslegung weichen, wenn man sich fragt, warum das Grundgesetz bei der Ermächtigung des Bundesgesetzgebers zur unbeschränkten Transformation von Verträgen nicht unmißverständlich von solchen Verträgen spricht, die sich "auf Gegenstände der G e s e t z g e b u n g beziehen", sondern von Verträgen, die sich "auf Gegenstände der B u n d e s g e s e t z g e b u n g beziehen". Bei der Abfassung und während der ersten beiden Lesungen des Art. 81 HChE (Art. 59 GG) im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates beschränkte Art. 41 HChE (Art. 32 GG) noch das Vertragsschließungsrecht des Bundes ausdrücklich auf die Gegenstände seiner Gesetzgebung. Andere völkerrechtliche Verträge als solche, die Materien der Bundesgesetzgebung betrafen oder die politischen Beziehungen des Bundes regelten, konnte es nach Art. 41 HChE nicht geben, so daß die korrespondierende Vorschrift des Art. 81 HChE (Art. 59 GG) mit gutem Recht von Verträgen sprach, die sich "auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen". Da auch die während der Lesung im Hauptausschuß geänderte Wortfassung des Art. 41 HChE das Vertragsschließungsrecht des Bundes nicht auf die Gegenstände der Landesgesetzgebung erweitert hat, bestand kein Anlaß, dem Art. 81 HChE (Art. 59 GG) eine neue Fassung (statt "Bundesgesetzgebung": "Gesetzgebung") zu geben. Freilich übersahen die Verfasser des Grundgesetzes, daß es - wie oben dargestellt [305] - in Ausnahmefällen einmal einen Vertrag geben kann, den der Bund im ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder abzuschließen befugt ist; aber es hieße wohl

---

305) s.o. S. 37 ff. (2. Abschnitt).

den historischen Gesetzgeber überfordern, wollte man erwarten, daß der Gesetzeswortlaut mit letzter Genauigkeit jede nur denkbare Situation und jeden nur denkbaren Fall regelt. Da den Gesetzesverfassern dieses regelmäßig gerade nicht gelingt, bedürfen die Gesetze eben der Auslegung, die, von dem Wortlaut ausgehend, den Sinn der Norm zu erforschen sucht [306]. Das Grundgesetz will mit der Verwendung des Begriffs "Bundesgesetzgebung", wie die Geschichte der Bestimmung zeigt, also nicht einzelne Verträge der Transformationskompetenz des Bundes entziehen, sondern vielmehr sämtliche Verträge, die sich auf Gegenstände der G e s e t z g e b u n g beziehen, der parlamentarischen Kontrolle unterwerfen, während im Gegensatz dazu alle Verträge, die sich auf Gegenstände der V e r w a l t u n g beziehen, ohne Mitwirkung der Legislative zustande kommen sollen. Eine Regelung des Verhältnisses von Bund und Ländern ist in Art. 59 Abs. 2 nicht enthalten [307].

---

306) Nichts anderes gilt, wenn man den neugefaßten Art. 41 HChE (Art. 32 GG) im Sinne einer unbeschränkten Kompetenz des Bundes zum Vertragsschluß mit auswärtigen Staaten auslegt. Es muß dann als ein bloßes Redaktionsversehen gelten, daß man während der 3. Lesung im Hauptausschuß die komplementäre Bestimmung des Art. 81 HChE (Art. 59 GG) nicht dem Wortlaut dieser erweiterten Bundeskompetenz angeglichen hat.

307) Der gegen diese Auslegung erhobene Vorwurf, sie unterstelle dem Verfassungsgeber ein krasses Redaktionsversehen, da nach ihr die Formel: "welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln" (Art. 59 Abs. 2 Satz 1) ohne eigenen Sinn wäre (v. MANGOLDT-KLEIN, IV 2 c unter 2 zu Art. 59), ist nicht berechtigt; denn selbst wenn diese Auslegung davon ausgeht, daß "eben alles Vollzugsbedürftige unter 'Gegenstände der Bundesgesetzgebung' fällt" (ebda.), so behält die Erwähnung der "Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln", durchaus ihren Sinn: sie ordnet nämlich - wenn eben nicht die Transformation, so doch - die parlamentarische Mitwirkung beim Abschluß (Ermächtigung des Bundespräsidenten zur Ratifikation) z.B. von Bündnissen, Garantie-

c) Praktische Folgen einer Transformation durch die Länder

Eine gegenteilige Auslegung würde auch zu unhaltbaren praktischen Ergebnissen führen. Es ist nämlich leicht vorauszusehen, daß sich einzelne der elf Länder möglicherweise einer Transformation des betreffenden völkerrechtlichen Vertrages zu entziehen oder diese doch wenigstens hinauszuzögern versuchen werden. Dies zunächst deshalb, weil über die Voraussetzungen, unter denen der Bund in einem völkerrechtlichen Vertrag Gegenstände der Landesgesetzgebung regeln kann, bei Bund und Ländern unterschiedliche Auffassungen herrschen. Selbst wenn aber die Länder in einem besonderen Fall die Voraussetzungen für einen Vertragsschluß durch den Bund ausnahmsweise als gegeben ansehen sollten, so ist kaum anzunehmen, daß in den Länderparlamenten und bei der Bundesregierung bzw. dem Bundespräsidenten die gleichen Vorstellungen über die zweckmäßigste A u s g e s t a l t u n g des der ausschließlichen Landesgesetzgebung zugehörenden Vertragsgegenstandes herrschen werden, um so weniger, wenn in einem Land andere politische Mehrheitsverhältnisse als im Bund bestehen. Da nun aber der Bund nach der Verfassung allein zum Vertragsabschluß ermächtigt ist, müßte er in einem solchen Streitfall die Mittel besitzen, die Transformation durch die Länder zu erzwingen; denn solte der Bund sich vor Vertragsschluß der Zustimmung der Länder zu dem geplanten Vertrag versichern, verlöre die Ermächtigung zum Vertragsschluß

---

pakten und sonstigen die politischen Beziehungen des Bundes regelnden Verträgen ohne normativen Charakter an. - Die weitere Behauptung (v. MANGOLDT-KLEIN, IV 2 c unter 3 zu Art. 59), die obige Auslegung führe zu einer "umfassenden Bundeskompetenz", denn der Bund könne nach ihr bis zum letzten Verwaltungsakt alles ausführen, was jemals Gegenstand eines völkerrechtlichen Vertrages war, ist unzutreffend. Die umfassende Transformationskompetenz des Bundes für alle von ihm geschlossenen Verträge besagt noch nichts für die Frage, ob der Bund oder die Länder zur weiteren Ausführung des Vertrages, z.B. zum Erlaß der notwendigen Verordnungen, Verwaltungsvorschriften und Verwaltungsakte, befugt sind; zu dieser Frage s. u. unter III.

ihren praktischen Wert: Dann könnte nämlich der Bund statt dessen ebensogut den Vertrag im Namen der Länder oder im eigenen Namen für die Länder abschließen. Wenn der Bund aber nun einmal eine eigene unbedingte Kompetenz zum Abschluß von Verträgen über Materien der Landesgesetzgebung besitzt [308], müßte hinter der behaupteten Befugnis der Länder, diese Verträge zu transformieren, ein dieser Befugnis korrespondierender Zwang stehen, der dann möglicherweise auf das Prinzip der Bundestreue gestützt werden müßte [309]. Würde man dieser allein konsequenten Ansicht folgen, so besäßen die solchermaßen "erzwungenen" Gesetzesbeschlüsse nurmehr vorwiegend formale Bedeutung. Auch

---

308) Nach der hier vertretenen Auffassung unter den im 2. Abschnitt näher bezeichneten Voraussetzungen; nach der Lehre von dem konkurrierenden Vertragsschlußrecht von Bund und Ländern im Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung (s. Fußnote 26) in unbeschränktem Umfang.

309) Andernfalls wäre die Vertragskompetenz des Bundes im Bereich der Landesgesetzgebung in dem gleichen Maße von den Ländern abhängig wie das Vertragsrecht der Länder vom Bund aufgrund von Art. 32 Abs. 3, was dem Art. 32 Abs. 1 widerspricht. Eine solche Abhängigkeit befürworten jedoch auch die Vertreter der hier abgelehnten Meinung nicht, vgl. BÖNING, DÖV 1957, S. 820: "Denn hiernach (sc. Art. 32) ist in der Ausübung der auswärtigen Vertragsgewalt lediglich das Land durch die Zustimmungserklärung der Bundesregierung beschränkt, nicht aber auch umgekehrt der Bund durch eine Zustimmungserklärung der betroffenen Länder." Dennoch - und das ist inkonsequent, wenn nicht widersprüchlich - bejaht BÖNING a.a.O. eine Verpflichtung der Länder zur Transformation nur für den Fall, daß das Land dem Vertragsabschluß zuvor zugestimmt hat. "Es ist sehr zweifelhaft, ob die Länder einen ohne ihre vorherige Fühlungnahme geschlossenen Vertrag stets transformieren müssen. Ob das Land im Fall der Ablehnung des Vertrages gegen den Grundsatz der Bundestreue verstoßen ... würde, läßt sich nur nach der Lage des Einzelfalls beantworten. Wohl aber wird man sagen können, daß ein Land zur Transformation verpflichtet ist, wenn es dem Vertragswerk schon vor seinem Abschluß zugestimmt hat." An späterer Stelle (a.a.O., S. 821) wird von ihm eine entsprechende Rechtspflicht der Länder sogar ausdrücklich verneint, wenn diese dem Vertrag nicht vorher ihre Zustimmung erteilt haben. Im Widerspruch zu seiner, zu Beginn dieser Fußnote zitierten Auffassung verweist BÖNING den Bund darauf, sich schon vor Vertragsabschluß des Einverständnisses der Länder zu versichern (a.a.O., S. 820).

würde der von den Länderparlamenten transformierte Vertragsinhalt innerstaatlich zu L a n d e s r e c h t. Ein später ergehendes Landesgesetz könnte also in seinem Geltungsbereich die Rechtswirksamkeit des innerstaatlichen Vertragsrechts wieder zu Fall bringen, falls nicht - und das wäre die einzig denkbare sinnvolle und folgerichtige Lösung - der vom Bund abgeschlossene Vertrag der betreffenden Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für die Dauer der völkerrechtlichen Gültigkeit des Vertrages einen Riegel vorschöbe: Die Länder dürften dann während dieser Zeitspanne von ihrem ausschließlichen Recht zur Gesetzgebung auf dem Gebiet, das den Gegenstand des Vertrages bildet, keinen dem Vertragsinhalt widersprechenden Gebrauch machen [310]. Darin läge jedoch eine bemerkenswerte und dem Staatsrecht unbekannte Beschränkung der Befugnisse des in seinem Bereich autonomen Landesgesetzgebers.

Folgt man dagegen der oben für allein richtig erkannten Auslegung, wonach auch diejenigen Verträge von den Gesetzgebungsorganen des Bundes transformiert werden, die der Bund im Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung geschlossen hat, so löst sich das aufgeworfene Problem (ein Land erläßt ein dem Vertrag widersprechendes Gesetz) nach dem Grundsatz des Art. 31 ("Bundesrecht bricht Landesrecht").

d) Mitwirkung des Bundesrats an der Transformation durch den Bund

Allerdings wird man dem Bundesrat bei der Beschlußfassung über diese Verträge ein echtes Zustimmungsrecht zubilligen müssen.

---

310) Auch unter diesem Gesichtspunkt ist es fraglich, ob die Eigenstaatlichkeit der Länder durch die von ihren Verfechtern für die Landesparlamente in Anspruch genommene Befugnis, die zur Erörterung stehenden Verträge zu transformieren, eine Stärkung oder auch nur eine Bestätigung erführe.

Art. 59 Abs. 2 Satz 1 schreibt die "Z u s t i m m u n g o d e r M i t w i r k u n g" der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften bei dem Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge vor und verweist damit auf die an anderen Stellen des Grundgesetzes vorgenommene Unterscheidung in der parlamentarischen Beteiligung des Bundesrates am Gesetzgebungsverfahren im Bund: eine begrenzte, in einzelnen Artikeln des Grundgesetzes abschließend aufgezählte Gruppe von Gesetzen bedarf der Zustimmung des Bundesrates; gegen alle übrigen Gesetze kann der Bundesrat lediglich Einspruch erheben und dadurch eine erneute Beschlußfassung im Bundestag herbeiführen [311].

Der gesetzgeberische Grundgedanke (ratio legis) und die Gleichheit der Interessenlage erfordern nun eine rechtsanaloge Anwendung derjenigen Verfassungsartikel, die eine Zustimmung des Bundesrates bei der Bundesgesetzgebung verlangen, auf das Verfahren beim Zustandekommen aller Verträge, die der Bund im Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder abschließt. Der Verfassungsgeber ist bei der Auswahl der zustimmungsbedürftigen Bundesgesetze offenbar davon ausgegangen, daß diese Gesetze in besonderer Weise die Rechte und Interessen der Länder betreffen. Wegen des engen Zusammenhangs mit dem föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik sollte hier der Bundesrat nicht nur ein Einspruchsrecht, sondern ein gleichberechtigtes Mitwirkungsrecht erhalten [312]. Wenn nun schon ein im Rahmen der B u n d e s gesetzgebung ergehendes Gesetz wegen seiner besonderen Einwirkung auf die Rechte und Interessen der Länder der Zustimmung des Bundesrates bedarf, kann der Bundesrat - will man den Gesetzeszweck

---

311) Ein vom Bund geschlossener Vertrag wird allerdings nur selten eine Materie regeln, über die - innerstaatlich - der Bundestag nicht ohne Zustimmung des Bundesrats ein Gesetz erlassen kann; so mit Recht BERBER, S. 246.

312) MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 7 zu Art. 77.

nicht mißachten - dann nicht von dem Zustimmungsrecht ausgeschlossen sein, wenn der Bundestag einem im ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der L ä n d e r geschlossenen völkerrechtlichen Vertrag zustimmt und zugleich dessen unmittelbar anwendungsfähige Bestimmungen in das Bundesrecht übernimmt. Es wäre auch ohne vernünftigen Sinn, ein Zustimmungsrecht dort zu gewähren, wo im Bereich der innerstaatlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes das Recht der landeseigenen V e r w a l t u n g berührt wird (vgl. Art. 84 Abs. 1), es aber zu verweigern, wo der Bund aufgrund seiner Zuständigkeit zum Vertragsschluß in die ausschließliche G e s e t z g e b u n g s zuständigkeit der Länder eingreift [313].

e) Ergebnis

Für die völkerrechtlichen Verträge des Bundes im ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder ist daher als Ergebnis festzuhalten: Das Grundgesetz ordnet die Transformation aller unmittelbar anwendungsfähigen völkerrechtlichen Verträge des Bundes durch einen Beschluß der Gesetzgebungskörperschaften an und erklärt in Art. 59 Abs. 2 Satz 1 den Bund zu diesem Akt der materiellen Gesetzgebung für allein zuständig. Die parlamentarische Beteiligung beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge und bei der Übernahme des Vertragsinhalts in innerstaatliches Recht ist vom Grundgesetz in einem eingliedrigen Verfahren geregelt, so daß jeder unter Zustimmung oder Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften wirksam zustande gekommene unmittelbar anwendungsfähige Vertrag zugleich innerstaatlich verbindliche Rechtsnorm ist, ohne einer gesonderten Transformation (nämlich, wie behauptet, durch die Landesgesetzgeber) zu bedürfen; völkerrechtliche und

313) Zust. v. MANGOLDT-KLEIN, IV 5 a zu Art. 59; MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 19 zu Art. 59.

innerstaatliche Wirksamkeit des Vertrages fallen, wenn die verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten beim Vertragsabschluß gewahrt worden sind [314], nach dem Grundgesetz notwendig zusammen.

III. Nicht unmittelbar anwendungsfähige Verträge

Nicht unmittelbar anwendungsfähige Verträge können ihrer Natur nach mangels genügender Bestimmtheit von den Staatsorganen und Staatsbürgern nicht befolgt werden. Sie enthalten lediglich die Forderung an den innerstaatlichen Gesetzgeber, das Landesrecht in einer vom Vertrag inhaltlich mehr oder minder konkretisierten Weise auszugestalten. In diesen Fällen erschöpft sich die interne Wirkung des Zustimmungsgesetzes in der Anerkennung der völkerrechtlichen Bindung der Bundesrepublik [315]. Ob der Bund oder die Länder zur Schaffung dieses "völkerrecht-

---

314) Diese Einschränkung ist zu machen, da nach der sog. Irrelevanztheorie (s.o. Fußnote 291) auch unter Verletzung innerstaatlicher Kompetenzvorschriften abgeschlossene Verträge wirksam sein können. Würde nämlich ein sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehender Vertrag vom Bundespräsidenten ohne Zustimmung bzw. Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat nach dieser Theorie völkerrechtlich bindend geschlossen, so besäße er doch keine innerstaatliche Rechtsverbindlichkeit. Völkerrechtlich wirksamer Abschluß und innerstaatliche Verbindlichkeit würden ausnahmsweise auseinanderfallen.

315) Die Wirkung ist also die gleiche wie bei denjenigen Verträgen, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, ohne sich zugleich auf Gegenstände der Gesetzgebung (des Bundes oder der Länder) zu beziehen; s.a. MAUNZ-DÜRIG, Rdnr. 24 unter Ziff. 5 zu Art. 59; vgl. auch v. MANGOLDT-KLEIN, IV 7 c 1 zu Art. 59. - In diesen Fällen, wo durch den Gesetzesbeschluß kein materielles Recht gesetzt wird, erweist sich besonders deutlich, daß das Zustimmungsgesetz einen "Regierungsakt in der Form eines Gesetzes" oder einen "Regierungsakt, für den das Grundgesetz keine Gesetzesform vorschreibt", darstellt (BVerfGE 2, S. 395).

lich gebotenen Landesrechts" (TRIEPEL) [316] befugt sind, wenn der Vertrag Materien der ausschließlichen Landesgesetzgebung zum Gegenstand hat, ist im folgenden zu untersuchen.

1. Möglichkeit einer Vollzugsgesetzgebung der Länder

Die Annahme, daß den Ländern die Befugnis zusteht, die Ausführungsgesetze zu diesen Verträgen zu erlassen, liegt bei Berücksichtigung der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 70 - 75 nahe [317]. Diese Möglichkeit sei daher an erster Stelle diskutiert. Immerhin wären auch bei einer derartigen Zuständigkeitsregelung zwei unterschiedliche, die Interessen des Bundes in ungleicher Weise beeinträchtigende Lösungswege denkbar.

a) Freie Entscheidung der Länder über den Vollzug?

Man könnte zunächst vom Standpunkt einer absoluten Unabhängigkeit der Länder auf den Gebieten ihrer alleinigen Gesetzgebung dafür eintreten, die Entscheidung über den Erlaß der im Einzelfall erforderlichen Durchführungsge-

---

316) TRIEPEL, Völkerrecht, S. 289.

317) Diese Ansicht wird z.B. vertreten von v. MANGOLDT-KLEIN, II 5 b und IV 7 c 2 zu Art. 59; MOSLER, Kulturabkommen, S. 31 ff., für die aufgrund eines jus eminens in politisch zwingenden Ausnahmefällen geschlossenen Verträge des Bundes im Länderbereich; BÖNING, DÖV 1958, S. 447. Auch die Praxis des Auswärtigen Amtes neigt nach der Darstellung von GREWE, Auswärtige Gewalt, S. 166, dazu, ein unbeschränktes Vertragsschließungsrecht des Bundes, aber ohne eine entsprechende allgemeine Durchführungsbefugnis, anzunehmen. Nach Ansicht von GREWE, ebda., der selbst eine andere Meinung vertritt (s. u. S. 144), wird diese Auffassung der Praxis am besten gerecht, da sie die verfassungsrechtlichen Fragen nicht auf die Spitze treibt.

setze dem freien Entschluß eines jeden Bundeslandes zu überlassen. Diese Auffassung fände möglicherweise eine Stütze in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im sogenannten Konkordatsurteil [318], in dem das Gericht den Grundsatz aufstellt, daß im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten die Länder allein befugt seien, das Recht zu gestalten, und keiner anderen Bindung unterlägen als der an das Grundgesetz [319].

Will man diese Ansicht auf ihre Übereinstimmung mit dem geltenden Verfassungsrecht prüfen, so wird man von einem heute allgemein anerkannten Grundsatz des Völkerrechts auszugehen haben. Dieser Grundsatz besagt, daß sich kein Staat auf seine Verfassung berufen kann, um sich von den Bindungen eines völkerrechtlichen Vertrages zu befreien [320]. Der Bund hat demnach dem jeweiligen Vertragspartner dafür einzustehen, daß der von ihm geschlossene Vertrag in seinem Staatsbereich ordnungsgemäß erfüllt wird. Fehlt ihm selbst aufgrund der bundesstaatlichen Struktur des Gesamtstaats eine zur Vertragsdurchführung notwendige Zuständigkeit, so bleibt doch seine Verpflichtung bestehen und haftet er gegebenenfalls für vertragswidrige Handlungen oder Unterlassungen der Gliedstaaten [321].

Unter Berücksichtigung dieser verbindlichen Regel des Völkerrechts steht die eingangs wiedergegebene Auffassung, daß die Länder frei über den gesetzgeberischen Vollzug

---

318) BVerfGE 6, S. 309.
319) BVerfGE 6, S. 354. Auf dieses Urteil beruft sich z.B. BÖNING, DÖV 1957, S. 821, um seine Auffassung zu stützen; in dieser Weise legt auch DÜNFRÜNDT das genannte Urteil aus. Kritisch dazu jedoch die Ausführungen unten S. 135 ff.
320) Vgl. KAISER, S. 537 f. und Fußnoten 54, 55 ebda. mit Nachw. aus der völkerrechtlichen Literatur und der Rechtsprechung des StIGH.
321) s.a. KAISER, S. 546 und Fußnote 102 ebda. mit ausführlichen Nachweisen.

eines vom Bund geschlossenen Vertrages entscheiden können, mit dem in Art. 32 Abs. 1 enthaltenen Grundsatz im Widerspruch, wonach die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes ist. Denn die - nach den im zweiten Abschnitt dieser Arbeit genannten Grundsätzen ausnahmsweise begründete - Zuständigkeit des Bundes zum Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages im ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder, die nach dem unzweideutigen Willen des Verfassungsgebers keinerlei Bindungen unterliegen soll, geriete nach jener Ansicht in eine die außenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes bedenklich einschränkende Abhängigkeit von den Ländern. Da der Bund selbst außerstande wäre, den Vertrag innerstaatlich zu erfüllen, er aber das Risiko der Vertragsbrüchigkeit nicht eingehen könnte, wäre er gezwungen, sich vor Übernahme einer vertraglichen Verpflichtung bei den Ländern zu versichern, daß diese die nach Vertragsabschluß notwendig werdenden Durchführungsgesetze erlassen. Bei dieser Abhängigkeit des Bundes wäre es den Ländern nicht nur möglich, den Abschluß eines Vertrages beliebig hinauszuzögern, sie könnten auch bestimmenden Einfluß auf den Inhalt der geplanten Vereinbarung nehmen und gegebenenfalls den Vertragsabschluß an ihrer verweigerten Zustimmung scheitern lassen.

Hierin läge eine Beeinträchtigung der außenpolitischen Entschließungs- und Handlungsfreiheit des Bundes, die einer Grundentscheidung des Grundgesetzes und den Erfordernissen und historischen Gestaltungen des Bundesstaates auf das stärkste widerspricht. Das Grundgesetz hat den Ländern ein eigenes völkerrechtliches Vertragsschließungsrecht belassen; es hat seine Ausübung aber unter den Vorbehalt der Zustimmung der Bundesregierung gestellt (Art. 32 Abs. 3) und darin den absoluten Vorrang des Bundes gegenüber den Ländern im außenpolitischen Bereich verankert. Mag auch in Verkennung der Erfordernisse in einem Bundesstaat der Bund nach dem Willen des Grundgesetzes bei der Auswahl der Materien, die

er in einem völkerrechtlichen Vertrag mit fremden Staaten regeln will, einer begrenzten sachlichen Beschränkung unterliegen [322], so ist er doch im Falle einer eigenen Vertragszuständigkeit nur an die Verfassung gebunden. Es kann einer sinnvollen und folgerichtigen Gestaltung des Verhältnisses von Bund und Ländern im Verkehr mit auswärtigen Staaten unmöglich entsprechen, daß einerseits zwar die Länder für jeden völkerrechtlichen Vertragsschluß der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen (Art. 32 Abs. 3), sie aber ihrerseits durch Versagung ihrer Zustimmung einen völkerrechtlichen Vertrag, zu dessen Abschluß der Bund gemäß Art. 32 Abs. 1 allein zuständig ist, scheitern lassen können. Eine solche innere Widersprüchlichkeit kann man den Bestimmungen der Verfassung nicht unterstellen. Zu welch gänzlich sinnlosen Folgen jene Auffassung führen würde, wird deutlich, wenn man bedenkt, daß die hier behandelten Verträge eine gerade ganz außergewöhnliche, die natürliche, notwendige Vertragszuständigkeit des Bundes begründende Bedeutung besitzen [323]; die Einflußmöglichkeit der Länder auf den Vertragsabschluß kann bei diesen Verträgen unmöglich größer sein als bei denjenigen (mit vielleicht nur technischem, ganz "unpolitischem" Inhalt), die sich auf Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes beziehen.

b) Verpflichtung der Länder zum Vollzug?

Will man überhaupt dem Grundgesetz die Zuständigkeit der Länder entnehmen, die vom Bund in ihrem ausschließlichen Gesetzgebungsbereich abgeschlossenen Verträge durch entsprechende Ausführungsgesetze zu vollziehen [324], so kann diese B e f u g n i s nur unter einer ihr entsprechenden

---

322) Vgl. 1. Abschnitt dieser Arbeit.
323) s. dazu oben S. 44 ff.
324) ob diese Voraussetzung zutrifft, wird allerdings noch zu prüfen sein, s. u. S. 138 ff.

Verfassungs v e r p f l i c h t u n g stehen. Die bundesstaatliche Struktur der Bundesrepublik ist nur aus dem Gesamtinhalt der Verfassung richtig zu verstehen. Die Autonomie der Länder darf daher im Bereich der Auswärtigen Gewalt nicht allein unter dem föderalistischen Gesichtspunkt einer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit der Länder betrachtet werden. Ist der Bund nach dem ausdrücklichen Willen der Verfassung berechtigt, sich völkerrechtlich zu einer bestimmten Ausgestaltung seiner innerstaatlichen Rechtsordnung zu verpflichten, und muß er nach Völkerrecht dem Vertragspartner für die Erfüllung dieser Verpflichtung einstehen, so muß er von den Ländern die Vertragserfüllung verlangen können, soweit ihm selbst die innerstaatliche Durchführungskompetenz fehlt [325].

Die Pflicht des Bundes, für die Erfüllung eines völkerrechtlichen Vertrages unabhängig von der innerstaatlichen Verfassungslage einzustehen, folgt aus dem strikten Rechtssatz "pacta sunt servanda", der die wesentlichste Grundlage der aus Vertragsrecht im weitesten Sinne bestehenden Völker-

---

325) Das bedeutet im praktischen Ergebnis: Verweigert ein Land seine Mitwirkung beim Vollzug eines Bundesvertrages, der in seinem Hoheitsbereich abgeschlossen worden ist, so liegt darin die Verletzung einer Bundespflicht, und die Bundesregierung kann mit Zustimmung des Bundesrats die notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land im Wege des B u n d e s z w a n g s zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten (Art. 37); notfalls wird der Bund zur Ersatzvornahme schreiten (vgl. BÖNING, DÖV 1957, S. 820; MOSLER, Kulturabkommen, S. 33.). Der Rechtsstreit könnte auch vom Bundesverfassungsgericht entschieden werden (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3). Die Anrufung dieses Gerichts durch die Bundesregierung (Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3 i.V. mit § 13 Ziff. 7, § 68 BVerfGG) wäre zulässig, auch ohne daß zuvor der Bundesrat gem. Art. 84 Abs. 4 eine Rechtsverletzung durch das Land feststellen müßte; denn der Bundesrat ist nur für die Rüge von Mängeln bei der verwaltungsmäßigen Ausführung eines Bundesgesetzes zwischengeschaltet. Im übrigen ist die u n m i t t e l b a r e Anrufung des Bundesverfassungsgerichts bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten der Länder aufgrund von Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3 zulässig (BVerfGE 6, 309 (329); vgl. auch KAISER, S. 548.).

rechtsordnung darstellt [326]. Wollte man die Geltung dieses Grundsatzes der Vertragstreue unter dem Verfassungsrecht der Bundesrepublik verneinen, so müßte man der Verfassung eine absolute Vorrangigkeit des innerstaatlichen Rechts gegenüber dem Völkervertragsrecht unterstellen. Das aber hieße, die Gesamtkonzeption des Grundgesetzes verkennen, das sich in mehreren Bestimmungen unzweideutig zu einer völkerrechtsfreundlichen Gestaltung des Verfassungsrechts entschieden hat (z.B. Präambel, Art. 24, 25, 26, 123 Abs. 2) [327]. Statt dessen wird man aus dem "ehrlichen Streben, die innerstaatliche Rechtsordnung in Einklang mit der Völkerrechtsordnung zu bringen" [328], schließen müssen, daß die Länder nicht in eigener Verantwortung und freier Entscheidung darüber befinden können, ob sie eine völkerrechtliche Bindung der Bundesrepublik respektieren oder sich über sie hinwegsetzen wollen [329].

Aus einem weiteren Gesichtspunkt erscheint dieses Ergebnis gerechtfertigt. Wenn die Bundesrepublik aus der erwähnten Verpflichtung zur Vertragstreue gehalten ist, einen wirksam abgeschlossenen völkerrechtlichen Vertrag zu erfüllen, so ist jede Maßnahme der Vertragsausführung eine "staatliche Aufgabe" im Sinne von Art. 30. Geht man nun davon aus, daß der Bund Durchführungsgesetze nur zu solchen Verträgen erlassen kann, deren Inhalt Gegenstände seiner Gesetzgebung betrifft [330], so folgt aus der Generalzuständigkeit der Länder zur "Erfüllung der staatlichen Aufgaben" die Verpflichtung, ihrerseits alle diejenigen Verträge des Bundes

---

326) BECKER, NJW 1957, S. 695.
327) KRAUS, Auswärtige Stellung, S. 20 f., sieht in Art. 24 Abs. 1 "eine demonstrative Wendung zu einer internationalistischen Grundeinstellung."
328) BECKER, NJW 1957, S. 695.
329) Zu dem sog. Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts s.u.a. unten S. 135 ff.
330) So die in Fußnote 317 Genannten; diese Voraussetzung wird allerdings im folgenden noch einer kritischen Betrachtung unterzogen.

vertragsgerecht zu vollziehen, die Materien ihrer eigenen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz betreffen [331)332)].

Schließlich wird man, selbst bei der gebotenen Vorsicht in der Anwendung dieses Rechtsgrundsatzes, die im voraufgegangenen bestimmte Verpflichtung der Länder aus der Pflicht zur Bundestreue ableiten können [333)]. Aus diesem, hier nicht weiter zu begründenden, ungeschriebenen Verfassungsgrundsatz ergibt sich für die Länder die Pflicht, die auswärtige Politik des Bundes, insbesondere die Erfüllung der ihn verpflichtenden völkerrechtlichen Verträge, nicht durch Handlungen oder Unterlassungen zu stören [334)]. Wie das Bundesverfassungsgericht ausgesprochen hat, ist vor allem auf dem Gebiet der auswärtigen Beziehungen die Treupflicht der Länder gegenüber dem Bund besonders ernst zu nehmen [335)]. Sie haben alle Maßnahmen zu unterlassen, die die innere oder äußere Politik des Bundes beeinträchtigen könnten [336)].

---

331) So auch BECKER, NJW 1957, S. 696; KAISER, S. 545.
332) Dagegen vermag die von GROSS, DVBl 1957, S. 378 - 380, angeführte Begründung aus Art. 28 Abs. 3 nicht zu überzeugen. Nach dieser Bestimmung gewährleistet der Bund, daß die verfassungsmäßige Ordnung der Länder den Grundsätzen des Rechtsstaats entspricht. Ob es jedoch "zur verfassungsmäßigen Ordnung des Bundes als eines Rechtsstaats (gehört), daß verbindliche internationale Verträge innerstaatlich vollzogen werden", ist zweifelhaft. Dem Begriff des Rechtsstaats wird man eine Garantie nur für das Verhältnis des Bürgers zum Staat und seinen Organen entnehmen können, wie sie in den persönlichen Grundrechten, dem justizförmigen Rechtsschutz und der Kontrolle staatlicher Machtausübung beispielhaft zum Ausdruck kommt. Verlangt der Bund jedoch von den Ländern die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik, so handelt er nicht "in Erfüllung der ihm aufgegebenen Gewährleistung für die Rechtsstaatlichkeit der Länder." (GROSS, ebda.).
333) KAISER, S. 545; BECKER, NJW 1957, S. 696; MOSLER, Kulturabkommen, S. 33.
334) ANSCHÜTZ, S. 114, Anm. 2; s.a. ders.: Die Reichsaufsicht. In: Handbuch des Deutschen Staatsrechts. 1930. Bd. 1, S. 369.
335) BVerfGE 6, S. 361 f.
336) TRIEPEL, Reichsaufsicht, S. 444; s.a. KRÜGER, Völkerrecht, S. 240.

c) Das Konkordatsurteil des Bundesverfassungsgerichts

Man wird jedoch bei der Überprüfung dieses - allerdings immer noch lediglich vorläufigen - Ergebnisses nicht an dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Verfassungsstreit um die Verpflichtung des Landes Niedersachsen, bei seiner Gesetzgebung die Schulbestimmungen des Reichskonkordats vom 20.7.1933 [337] zu beachten, vorübergehen können [338]. Das Gericht hat am 26.3.1957 entschieden, daß das vom Deutschen Reich mit dem Heiligen Stuhl geschlossene Reichskonkordat für die Bundesrepublik verbindlich sei; das Land Niedersachsen sei in seiner Schulgesetzgebung [339] jedoch an die Bestimmungen dieses Konkordats nicht gebunden; denn Art. 123 Abs. 2 ordne nur das Weitergelten derjenigen Rechtssätze an, die aufgrund der vom Deutschen Reich geschlossenen völkerrechtlichen Verträge erlassen worden seien. Dagegen sei dieser Bestimmung nicht zu entnehmen, daß der für die jeweilige Vertragsmaterie nach dem Grundgesetz zuständige Gesetzgeber gehindert sei, das weitergeltende, dem jeweiligen Vertrag entsprechende innerstaatliche Recht aufzuheben oder zu ändern.

Die Entscheidung, die auf heftige Kritik in der deutschen Staatsrechtslehre gestoßen ist [340], hat auf den ersten

---

337) RGBl 1933 II, S. 679.
338) BVerfGE 6, S. 309.
339) Es handelte sich um das Gesetz über das öffentliche Schulwesen v. 14.9.1954, Nds. GVBl, S. 89.
340) Das Gericht stellte sich in Gegensatz zu der seinerzeit überwiegenden Auffassung, wonach Art. 123 Abs. 2, der unbestrittenermaßen vornehmlich mit Rücksicht auf das Reichskonkordat beschlossen worden war (MÖRSDORF, Gutachten, in: Der Konkordatsprozeß. München o.J., S. 550; PETERS, ebenda, S. 654.), die Erfüllung der fortgeltenden Staatsverträge des Reichs durch die Länder sicherte; vgl. LAUN, Gutachten, in: Der Konkordatsprozeß. München o.J., S. 875; MAUNZ, ebenda, S. 782 f.; PETERS, ebenda, S. 654 f.; MÖRSDORF, ebenda, S. 550; A. ERLER, ebenda, S. 647; SCHEUNER, ebenda, S. 701; vgl. auch die kritische Auseinandersetzung mit dem Urteil bei KAISER, S. 526 - 558; weitere Nachweise über kritische Stellungnahmen ebda., S. 526, Fußnote 3.

Blick einen unmittelbaren Bezug auf die hier erörterte Frage, da sie die Beachtung eines die Bundesrepublik bindenden Vertrages in das freie Ermessen des Landesgesetzgebers stellt. Es heißt in den Entscheidungsgründen, die gegenteilige Annahme stünde - jedenfalls in dem zur Entscheidung stehenden Falle - "im Widerspruch zur sonstigen Gestaltung des Verhältnisses von Bund und Ländern durch das Grundgesetz" [341]. Es sei davon auszugehen, daß im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeiten die Länder allein befugt seien, das Recht zu gestalten, und keiner anderen Bindung unterlägen als der an das Grundgesetz [342].

Löst man diese Entscheidungsgründe von dem diesem Urteil zugrunde liegenden konkreten Rechtsstreit und sieht man in ihnen eine allgemeine Verfassungsauslegung zu der Frage der Bindung des Landesgesetzgebers an völkerrechtliche Verträge des Bundes, so kann man ihnen schon aus den im voraufgegangenen (a) und b)) dargestellten Erwägungen nicht folgen. GEIGER hat jedoch mit Recht darauf hingewiesen, daß das Bundesverfassungsgericht in dem erwähnten Urteil die Frage, in welcher Weise die Länder durch Völkervertragsrecht, das eine Materie ihrer ausschließlichen Regelungskompetenz betrifft, berührt werden, nicht allgemein erörtert hat. Es habe dieses Problem vielmehr nur für den besonderen Fall behandelt, daß der Vertragsschluß vor der Gründung der Bundesrepublik liege und der völkerrechtliche Vertrag heute noch für die Bundesrepublik in Geltung stehe [343]. Das sei im wesentlichen eine Frage des Art. 123 Abs. 2, dessen Auslegung dann auch im Mittelpunkt der Argumentation des Gerichts steht. Der wesentliche Unterschied zwischen dem vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fall und den Fällen, die hier zur Erörterung

---

341) BVerfGE 6, S. 346.
342) BVerfGE 6, S. 354.
343) GEIGER, S. 342.

stehen, liegt darin, daß dort der völkerrechtliche Vertrag (das Reichskonkordat) nicht von den nach der heutigen Verfassungslage z u s t ä n d i g e n L ä n d e r n, sondern vom R e i c h geschlossen worden war, hier dagegen von den Ländern die Durchführung von Verträgen verlangt wird, die i m E i n k l a n g mit der Regelung des Grundgesetzes vom Bund abgeschlossen worden sind. Die Bindung der nach heutigem Verfassungsrecht zur Gesetzgebung über den jeweiligen Vertragsgegenstand ausschließlich zuständigen Länder braucht in dem ersten Fall durchaus nicht die gleiche zu sein wie in den letztgenannten, da dort der völkerrechtliche Vertrag (gemessen am g e g e n w ä r t i g e n Verfassungsrecht) [344] durch eine Zuständigkeitsüberschreitung des Zentralstaats zustande gekommen ist [345]. Daher wird man den Entscheidungsgründen zum Konkordatsurteil nicht entnehmen können, das Bundesverfassungsgericht halte die Länder grundsätzlich für verfassungsmäßig nicht verpflichtet, die Bundesrepublik völkerrechtlich bindende Verträge des Bundes zu beachten und insbesondere die von diesen Verträgen geforderten Durchführungsgesetze zu erlassen [345].

---

344) Nach der Auslegung, die der Art. 32 Abs. 3 im ersten Abschnitt dieser Arbeit gefunden hat.

345) Ob dieser Unterschied es allerdings rechtfertigt, die Länder von der Bindung an das die Bundesrepublik weiterhin verpflichtende Reichskonkordat zu befreien, ist eine andere Frage. M.E. hat - worauf auch BECKER, NJW 1957, S. 697, hinweist - das Bundesverfassungsgericht nicht genügend berücksichtigt, daß das Reichskonkordat zwar von einer anderen Kompetenzordnung abgeschlossen worden ist, es aber trotzdem ein nach der derzeitigen Verfassungslage gültig zustande gekommener, heute die Bundesrepublik (Bund und Länder) verpflichtender Vertrag ist, der anders zu behandeln ist als ein unter der Herrschaft des Grundgesetzes zustande gekommener Vertrag, den Bundesorgane unter Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Zuständigkeiten geschlossen haben.

346) Das verkennen DÜNFRÜNDT, S. 361 ff., und BÖNING, DÖV 1957, S. 821 (ebenso DÖV 1958, S. 448). BÖNING folgert aus dem Konkordatsurteil, die Länder könnten, wenn sie nicht an in Landesrecht transformiertes Vertragsrecht des Reichs gebunden seien, dann ebensowenig an Vertragsrecht des

2. Vollzugsgesetzgebung des Bundes

a) Vorbemerkung

Die voraufgegangenen Überlegungen gingen von der Voraussetzung aus, daß die Länder zum gesetzgeberischen Vollzug aller derjenigen Verträge zuständig sind, die der Bund über Gegenstände ihrer ausschließlichen Gesetzgebungskompetenzen abgeschlossen hat. Diese Voraussetzung wird von einigen der Autoren [347] als richtig anerkannt, die eine Vertragsschließungsbefugnis des Bundes in diesem Bereich überhaupt für gegeben erachten. Im folgenden sei die Frage gestellt, ob nicht anstelle der Länder vielmehr der Bund die erforderlichen Durchführungsgesetze zu diesen von ihm abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen erlassen darf. Der Bund würde mit einer solchen Kompetenz allerdings unmittelbar in den Hoheitsbereich der Länder eingreifen und sich einer Gesetzgebungsgewalt bemächtigen, die seinem Zugriff üblicherweise entzogen ist. Dieser im Grundgesetz nicht ausdrücklich enthaltene zusätzliche Gesetzgebungstatbestand hätte zur Voraussetzung, daß der Bund von seinem Recht Gebrauch macht, einen der ausschließlichen Landesgesetzgebung unterfallenden Sachverhalt aus Gründen dringender außenpolitischer Notwendigkeit - wie sie oben näher umschrieben sind - durch völkerrechtlichen Vertrag zu regeln.

Die aufgeworfene Frage nach den Grenzen der Vollzugskompetenz des Bundes ist auch in anderen Bundesstaaten von der Staatsrechtslehre und Verfassungsrechtsprechung vielfach

---

Bundes gebunden sein, das - staatsrechtlich gesehen - unter ihre ausschließliche Hoheits- und Verfügungsgewalt fällt (BÖNING, DÖV 1958, S. 448). Er kommt unter Berufung auf dieses Urteil somit zu dem Schluß, daß internationale Verträge aus dem Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungshoheit der Länder nur dann für diese verbindlich sein könnten, wenn sie sie auch selbst transformiert hätten (BÖNING, DÖV 1957, S. 821).

347) Vgl. Fußnote 317.

erörtert worden. In der Schweiz nehmen Staatspraxis und herrschende Lehre ein umfassendes Recht der Eidgenossenschaft zum Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen an, bei deren Durchführung die Eidgenossenschaft allerdings den Rahmen ihrer legislativen Zuständigkeiten wahren muß [348]. Die insbesondere von BURCKHARDT [349] vertretene Lehre von der uneingeschränkten Abschluß- und Vollzugskompetenz der Zentralgewalt hat sich nicht durchgesetzt. In Kanada hat das Judicial Committee of the Privy Council im Jahre 1937 gegen eine uneingeschränkte komplementäre Zuständigkeit der zentralen Dominion-Gewalt zum Erlaß von Durchführungsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen entschieden [350]. Dagegen haben in den Vereinigten Staaten von Nordamerika und in Australien die höchsten Gerichte der Verfassung eine Auslegung gegeben, die der Bundesgewalt bei der Ausführung von Staatsverträgen einen Übergriff auf die Gebiete gestattet, die regelmäßig der alleinigen Gesetzgebungsgewalt der Gliedstaaten unterliegen [351]. In Österreich enthält die Verfassung selbst eine ausdrückliche Regelung im Sinne einer bedingten Bundeszuständigkeit [352].

---

348) FLEINER-GIACOMETTI, S. 813.
349) BURCKHARDT, S. 89 ff.; anders noch die 2. Aufl. 1914, S. 119 ff.
350) Attorney General for Canada v. Attorney General for Ontaria (1937). A.C. 326; s.a. MACDONNALD, S. 260 ff.
351) USA: Zuerst Missouri v. Holland 252 US. 416 (1920); US v. Curtiss Wright Exp. Corp. et al. 299 US. 304 (1936) u.a.; vgl. zu den Entscheidungen CUSHMAN, S. 269-271, 298 f. Reformbestrebungen, die darauf zielten, die Durchführungskompetenz entsprechend der innerstaatlichen Zuständigkeitsregelung aufzuteilen, so vor allem das (seit 1951 wiederholt eingebrachte) Bricker-Amendment, sind bisher erfolglos geblieben; vgl. dazu auch Strupp-Schlochauer (MALLMANN), S. 646. - Australien: Rex v. Burgess, ex parte Henry, 55 C.L.R. 608 (1936).
352) Art. 16: "Die Länder sind verpflichtet, Maßnahmen zu treffen, die in ihrem selbständigen Wirkungsbereich zur Durchführung von Staatsverträgen erforderlich werden; kommt ein Land dieser Verpflichtung nicht rechtzeitig

Auch in der neueren deutschen Staatsrechtslehre haben sich Stimmen erhoben, die die Lehre von der komplementären Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zu allen von ihm geschlossenen völkerrechtlichen Verträgen, die Materien der ausschließlichen Landesgesetzgebung zum Inhalt haben, vertreten. SCHEUNER und KAUFMANN leiten die Vollzugskompetenz des Bundes aus Art. 73 Ziff. 1 ab [353]. Gegen diese Auslegung, nach der mit Abschluß eines Vertrages die betreffende Materie zur "auswärtigen Angelegenheit" im Sinne von Art. 73 Ziff. 1 wird und der Bund sich damit - in Ergänzung zu seiner auswärtigen Kompetenz - die Zuständigkeit zur innerstaatlichen Ausführungsgesetzgebung verschafft, sind an anderer Stelle bereits schwerwiegende Bedenken erhoben worden [354]. Die "auswärtigen Angelegenheiten" in Art. 73 Ziff. 1 sind ein eng umgrenzter Begriff, der nicht die Gesetzgebungsbefugnisse für alle im Verkehr mit dem Ausland zusammenhängenden Angelegenheiten enthält. Daß sich der Umfang der Vollzugskompetenz des Bundes auch nicht aus Art. 32 ergeben kann, wie KAISER [355] meint, ist durch die ausführlichen Erörterungen zu dieser Verfassungsbestimmung im ersten Abschnitt der Arbeit hinreichend deutlich geworden. Die Bedeutung des Art. 32 erschöpft sich in der Verteilung der auswärtigen, also den v ö l k e r r e c h t l i c h e n Verkehr betreffenden Zuständigkeiten von Bund und Ländern und erstreckt sich

---

nach, so geht die Zuständigkeit zu solchen Maßnahmen, insbesondere auch zur Erlassung der notwendigen Gesetze, auf den Bund über. Ebenso hat der Bund bei Durchführung von Verträgen mit fremden Staaten das Überwachungsrecht auch in solchen Angelegenheiten, die zum selbständigen Wirkungsbereich der Länder gehören ...". (Bundesverfassungsgesetz vom 1. Oktober 1920 in der Fassung des BGBl Nr. 367 vom 1925 - BGBl 1925, Bd. 2, S. 1393 - 1412).

353) SCHEUNER, S. 153; KAUFMANN, Wehrbeitrag, S. 59.

354) s.o. S. 15 ff.

355) KAISER, S. 549 f.

nicht auf die Regelung der Befugnisse von Zentralstaat und Gliedstaaten beim i n n e r s t a a t l i c h e n Vollzug völkerrechtlicher Verträge [356].

Dennoch entspricht diese, auch von GREWE [357] vertretene Auffassung von einer der Vertragsabschlußkompetenz komplementären Vertragsvollzugskompetenz im Ergebnis den bundesstaatlichen Erfordernissen bei der Wahrnehmung der auswärtigen Angelegenheiten durch den Bund; sie kann auch, wie sich zeigen wird, dogmatisch folgerichtig aus den in den voraufgegangenen Abschnitten dieser Arbeit gefundenen Ergebnissen hergeleitet werden.

b) Die Begründung der Vollzugskompetenz des Bundes

Es ist oben begründet worden, warum die Länder zum Erlaß der Durchführungsgesetze - billigt man ihnen diese Befugnis überhaupt zu - verpflichtet sein müssen; sollte ein Land seiner Verpflichtung zum Vollzug eines Vertrages nicht nachkommen, könnte der Bund aufgrund von Art. 37 notfalls im Wege der Ersatzvornahme die erforderlichen Gesetzgebungsakte erlassen. Führt man sich die praktische Konsequenz dieser Auffassung vor Augen, so wird deutlich, daß sie die Länder auf die Stufe von abhängigen Erfüllungsgehilfen des Bundes stellt; denn ihnen stünde nicht nur hinsichtlich des "Ob", sondern ebenso hinsichtlich des "Wie" der Vertragserfüllung nicht der geringste Ermessensspielraum zu. Das Vollzugsgesetz würde zwar Landesrecht, aber der Landesgesetzgeber verlöre für die Dauer der völkerrechtlichen Gültigkeit des Vertrages die Befugnis, dieses Gesetz aufzuheben oder zu ändern, und geriete somit in eine Abhängigkeit vom Bund, die sogar noch weit

---

356) Vgl. BÖNING, DÖV 1957, S. 819 (ebenso DÖV 1958, S. 447); HAMANN, B 3 zu Art. 59; v. MANGOLDT-KLEIN, V 1 zu Art. 32, II 5 a zu Art. 59; MOSLER, Kulturabkommen, S. 31; a.A. MENZEL, VVDStRL, S. 206; KAUFMANN, Bundesrat, S. 21.

357) GREWE, Auswärtige Gewalt, S. 168 ff.

über die im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz vorgesehene Abhängigkeit hinausginge. Besitzen aber die Länder in diesem Verfahren keinerlei politisches Gewicht und nicht ein Mindestmaß an eigenstaatlicher Entschließungs- und Handlungsfreiheit, so erscheint es zweifelhaft, ob ihre Zuständigkeit noch mit gutem Grund aus föderativen Erwägungen hergeleitet werden kann. Angesichts dieser Rechtslage ist es vielmehr zunächst nicht nur zweckmäßig, sondern selbst bei voller Anerkennung der Gesetzgebungshoheit der Länder im Bereich ihrer ausschließlichen Gesetzgebungsmaterien vertretbar, den Bund in die Lage zu versetzen, mit eigenen Mitteln zu bewirken, was er mit fremden Mitteln bewirken lassen könnte: Anstatt die Landesgesetzgeber zum Vollzug des Vertrages anzuhalten und gegebenenfalls gemäß Art. 37 zum Vollzug zu zwingen, muß der Bund selbst von vornherein das Recht haben, die notwendigen Ausführungsgesetze zu den von ihm abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträgen zu erlassen. In dieser Zuweisung liegt materiell betrachtet in Wirklichkeit kein Macht z u w a c h s des Bundes auf Kosten der Länder. Die Rechtseinbuße der Länder geht vielmehr auf den Grundsatz des außenpolitischen Vorrangs der Zentralgewalt im Bundesstaat zurück, der - wie ausgeführt - auch vom Grundgesetz anerkannt wird und aus dem oben abgeleitet worden ist, daß die Länder nicht befugt sind, auf den Vollzug eines vom Bund geschlossenen Staatsvertrages bestimmend einzuwirken. Diese Ohnmacht der Länder würde durch eine legislative Vollzugskompetenz nur verschleiert, da deren Wahrnehmung weder der Initiative noch der Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers anheimgestellt wäre, sich also nicht nur als Recht sondern zugleich als Pflicht darstellte.

Es wird nicht verkannt, daß diese zusätzliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes der Gefahr des Mißbrauchs unterliegt. Der Bund könnte den völkerrechtlichen Vertrag

nur zum Vorwand nehmen, um sich eine ihm vom Grundgesetz für den Regelfall vorenthaltene Zuständigkeit zur Gesetzgebung zu verschaffen. Abgesehen davon, daß hierin ein "détournement de pouvoir" [358] läge, das von den Ländern gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 3 im Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht gerügt werden könnte, kann auf die im zweiten Abschnitt dieser Arbeit herausgestellten äußerst engen Voraussetzungen verwiesen werden, unter denen der Bund überhaupt zum Abschluß eines völkerrechtlichen Vertrages im ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder berechtigt ist. Diese Voraussetzungen bilden naturgemäß zugleich die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der außerordentlichen Gesetzgebungskompetenz durch den Bund beim Vollzug völkerrechtlicher Verträge: Nur wenn die Wahrung der existentiellen Belange der Bundesrepublik den Abschluß eines Vertrages im ausschließlichen Gesetzgebungsbereich der Länder verlangt, kann überhaupt der Ausnahmefall eintreten, daß der Bund von einer nach Art. 70 ff. den Ländern vorbehaltenen Zuständigkeit zur Gesetzgebung Gebrauch macht.

Im Ergebnis kommt diese Auffassung der Ansicht von KAISER nahe [359]. KAISER, der den Art. 32 Abs. 1 im Sinne einer umfassenden, nicht auf Gegenstände seiner Gesetzgebungskompetenz beschränkten Zuständigkeit des Bundes zum Abschluß von Staatsverträgen versteht, will dem Bund ein "jus eminens" zum gesetzgeberischen Vollzug dieser Verträge gewähren. Es sei allerdings nur aus den konkreten Gegebenheiten der internationalen Lage und der Bereitschaft der Länder zu beurteilen, ob ein Bedürfnis nach einem Handeln des Bundes besteht, das sich über die im Regelfall geltenden innerstaatlichen Kompetenzabgrenzungen hinwegsetzt. Es sei jeweils Sache der Bundesregierung, darüber zu entscheiden, ob jener Ausnahmefall vorliege. "Diese außergewöhnliche Kompetenz des Bundes folgt aus Art. 32 Abs. 1.

---

358) Dazu Fußnote 129.
359) KAISER, S. 548 f.

Die Vertragserfüllung ist Bestandteil der Pflege der auswärtigen Beziehungen und läßt sich davon nicht trennen. Jene Bundeskompetenz ist latent immer vorhanden und wird erst in einer abnormen Lage aktuell, für die auf seiten der Länder die Tatsache des Nicht-erfüllen-könnens oder Nicht-erfüllen-wollens konstitutiv sein kann" [360].

Weiter geht - "nach langem Zögern" [361] - allerdings GREWE, der anders als KAISER die Vertragsgewalt und die interne Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ausnahmslos zur Deckung bringen will, wobei auch er eine Beschränkung der Vertragsgewalt in Art. 32 nicht enthalten sieht [362]. Diese Auffassung deckt sich daher mit der in dieser Arbeit vertretenen Ansicht insoweit, als nach ihr beide Zuständigkeiten kongruent sein müßten. Sie führt allerdings wegen der unterschiedlichen Auslegung des Art. 32 im praktischen Ergebnis zu einer sehr viel umfassenderen Gesetzgebungskompetenz des Bundes beim Vollzug völkerrechtlicher Verträge [363].

---

360) KAISER, S. 549. Zu diesem Ergebnis kommt auch für das schweizerische Recht BURCKHARDT, S. 90 f.: Der Bund könne zwar regelmäßig die Durchführungsgesetzgebung den Kantonen überlassen; sie seien ja verpflichtet, das ihrige zum Vertragsvollzug zu tun. Wenn aber die Kantone dieser Pflicht nicht nachkämen, müsse der Bund die erforderlichen Bestimmungen treffen können. Es gebe auch Fälle, in denen der Bund von vornherein befugt sei, die Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Das treffe dann zu, wenn eine einheitliche Ordnung getroffen werden müsse und die Kantone nicht in der Lage seien, sie rechtzeitig oder richtig zu treffen. Zwar werde der Bund gut daran tun, sich vorher durch Verfassungsrevision die Gesetzgebungskompetenz zu verschaffen; es könnten aber internationale Interessen den sofortigen Abschluß und Vollzug verlangen.

361) GREWE, Auswärtige Gewalt, S. 173.

362) GREWE, Auswärtige Gewalt, S. 171 ff.

363) GREWE, a.a.O., weist das Argument zurück, es sei ein Leitgedanke unseres Verfassungsrechts, daß einem zur Vertretung nach außen befugten Organ durch diese Vertretungsbefugnis nicht mehr Kompetenzen im innerstaatlichen Bereich zuwachsen könnten, als es bei einer rein innerstaatlichen Maßnahme haben würde, und daher sei ein

Auch unter dogmatischen Gesichtspunkten ist die Entscheidung zugunsten einer der Vertragsschlußkompetenz komplementären Befugnis des Bundes zum Erlaß der erforderlichen Ausführungsgesetze widerspruchslos zu begründen. Sie ergibt sich aus einer folgerichtigen Anwendung der Transformationstheorie [364].

Nach der Transformationstheorie bewirkt der Beschluß, mit dem die gesetzgebenden Körperschaften des Bundes einem zur unmittelbaren innerstaatlichen Anwendung geeigneten Vertrage zustimmen, die Umsetzung des Vertragsinhalts in innerdeutsches Recht. Die Bestimmungen des Vertrages werden - anders als es z.B. in der Schweiz angenommen wird - nicht "rezipiert" und beanspruchen nicht Geltung aufgrund des als eigener Rechtsquelle von der Verfassung anerkannten Völkervertragsrechts, sondern sie werden im üblichen Gesetzgebungsverfahren, das nur äußerlich mit dem Zustimmungs- bzw. Mitwirkungsverfahren zum Vertragsschluß zusammenfällt, mit Gesetzeskraft ausgestattet: Die Transformation eines völkerrechtlichen Vertrages ist demzufolge ein Akt m a t e r i e l l e r G e s e t z g e b u n g.

Steht dem Bund, wie oben angenommen wurde, nun die Befugnis zu, die von ihm im Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung geschlossenen Verträge, die unmittelbar anwendungsfähige Bestimmungen enthalten, zu transformieren, so hat er damit die Möglichkeit, den Landesgesetzgeber zu

---

Vertragsvollzug durch den Bund unzulässig; ebenso wie sich Bundespräsident und Bundesregierung nicht auf dem Umweg über die Vertragsgewalt zum Gesetzgeber machen dürften, dürfte sich der Bund auf diesem Umwege Befugnisse anmaßen, die nach der Verfassung den Ländern vorbehalten werden sollten. Mit Recht weist GREWE darauf hin, daß im Bereich der Auswärtigen Gewalt nicht ohne weiteres auf das Verhältnis von Bund und Ländern übertragen werden könne, was für das Verhältnis von Exekutive und Legislative seine Gültigkeit habe.

364) Zu dieser s. o. S. 110 bei Fußn. 278 und 279.

verdrängen und - ausnahmsweise - in Abweichung von den Katalogen der Art. 70 ff. materielles Recht über Materien der ausschließlichen Landesgesetzgebung zu setzen. Da die Transformation eines Vertrages nun aber ebenso m a t e r i e l l e G e s e t z g e b u n g ist wie der Erlaß von Durchführungsgesetzen zu einem Vertrag, kann die Kompetenz zur Durchführungsgesetzgebung - dogmatisch betrachtet - keinen geringeren Umfang besitzen als die Transformationskompetenz [365]. In beiden Fällen handelt es sich darum, eine völkerrechtliche Vereinbarung innerstaatlich im Wege der Gesetzgebung zu vollziehen, und es wäre willkürlich, die Vollzugs-K o m p e t e n z von der jeweiligen Vollzugs-F o r m abhängig zu machen. - Auch ist zu bedenken, daß es im freien Ermessen der vertragschließenden beteiligten Organe steht, ob die geplante Regelung im Vertragstext einen Wortlaut erhält, der eine unmittelbare Vertragsanwendung ermöglicht, oder aber ob in ihm nur Richtlinien aufgestellt werden, nach denen die Vertragsstaaten neue Gesetze erlassen bzw. bestehende Gesetze ändern sollen. Diese zumeist auf vordergründigen Überlegungen der Praktikabilität beruhende Entscheidung über den Vertragswortlaut kann wohl kaum zugleich die sehr viel weitergehende Bedeutung besitzen, daß mit ihr die Zuständigkeit des Bundes zur vertragsmäßigen Ausgestaltung des innerdeutschen Rechts festgelegt wird. Die Gesetzgebungszuständigkeiten können allein von der Verfassung (und zwar mit genereller Wirkung), nicht aber von Fall zu Fall von den Verfassungsorganen

---

365) Zust. BERNHARDT, S. 31 f.; mißverständlich und anscheinend im Widerspruch dazu aber seine Ausführungen S. 138: (Bei den nicht unmittelbar anwendungsfähigen Verträgen) "... entfällt im Gegensatz zu den unmittelbar anwendungsfähigen Verträgen die notwendige Verknüpfung von Vertragsschluß und innerstaatlicher gesetzesgleicher Verbindlichkeit der Vertragsbestimmungen, und es ist möglich, daß einer umfassenden Vertragskompetenz des Bundes keine Ausführungsbefugnis entspricht, vielmehr der vertraglich gebotene Erlaß von Normen über Ländermaterien den Gliedstaaten vorbehalten bleibt."

(hier Bundespräsident, Bundesregierung oder Bundestag und Bundesrat, denen die Entscheidung über den Vertragswortlaut obliegt) bestimmt werden.

Als Ergebnis kann also gelten, daß der Bund - und nicht die Länder - zum Erlaß aller Durchführungsgesetze befugt ist, die der Vollzug eines von ihm ausnahmsweise im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder geschlossenen völkerrechtlichen Vertrages erforderlich macht.

3. Der weitere Vollzug der Verträge

Die verwaltungsmäßige Ausführung dieser vom Bund im Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung erlassenen Gesetze sowie der von ihm in diesem Bereich geschlossenen unmittelbar anwendbaren Verträge liegt allerdings bei den Ländern[366].

Hier gelten die Art. 83 ff. Sie regeln auch, in welchem Umfang und unter welchen Voraussetzungen der Bund Durchführungsverordnungen und allgemeine Verwaltungsanordnungen erlassen kann, sowie die Errichtung von Behörden der bundeseigenen Verwaltung zur exekutiven Ausführung der Verträge.

---

366) Diese Frage ist im wesentlichen unproblematisch. Eine Befugnis des Bundes, die im Vollzug der Verträge von ihm erlassenen Gesetze bzw. die unmittelbar anwendungsfähigen Verträge selbst auszuführen, wird - soweit ersichtlich - in der Literatur nicht vertreten. - Allein KAISER, S. 549, will dem Bund bei Verträgen, die aus Gründen zwingender außenpolitischer Notwendigkeit die einheitliche Erfüllung durch den Bund erfordern, "innerhalb der Grenzen des außenpolitisch Gebotenen" gestatten, durch legislatives u n d e x e k u t i v e s Handeln in den Bereich der Länderhoheit einzugreifen; diese Befugnis sei ein Reflex seines außenpolitischen ius eminens und durch die existentiellen Belange des Ganzen gerechtfertigt. Er schränkt diesen Grundsatz aber dadurch erheblich wieder ein, daß er ein "Nicht-Erfüllen-Können" oder "Nicht-Erfüllen-Wollen"

Zusammenfassung des Gesamtergebnisses

1. Das Recht des Bundes zum Abschluß völkerrechtlicher Verträge findet eine Grenze an den Gegenständen der ausschließlichen Landesgesetzgebung. Die Länder sind in diesem Bereich allein zum Vertragsschluß befugt. Diese Kompetenzregelung gilt sowohl für den Abschluß von Staatsverträgen wie für den Abschluß von Verwaltungsabkommen.

2. In Fällen, in denen die außenpolitische Situation der Bundesrepublik einen völkerrechtlichen Vertragsschluß über eine Materie der ausschließlichen Landesgesetzgebung zwingend erfordert, steht dem Bund aufgrund einer natürlichen, notwendigen Zuständigkeit ausnahmsweise auch in diesem Bereich eine Vertragsschlußbefugnis zu.

3. Der Bund darf Hoheitsrechte der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen nicht übertragen. Er hat diese Grenze, auch soweit er in völkerrechtlichen Verträgen internationale Gerichte mit Rechtsprechungsaufgaben betraut hat, bisher nicht überschritten.

4. Die Transformation und der gesetzgeberische Vollzug derjenigen völkerrechtlichen Verträge, die der Bund ausnahmsweise im Bereich der ausschließlichen Landesgesetzgebung abschließt, liegt in den Händen des Bundes. Der verwaltungsmäßige (exekutive) Vollzug dieser Verträge liegt bei den Ländern; es gelten die Vorschriften des 8. Abschnitts des GG (Art. 83 ff.).

---

zur Voraussetzung einer solchen legislativen und exekutiven Ausführungskompetenz des Bundes macht. Eine generelle Verwaltungszuständigkeit des Bundes vertritt also auch er nicht.

Lebenslauf

Am 23.6.1938 wurde ich als Sohn des derzeitigen Staatssekretärs a.D. Dr. iur. Paul Hüchting und seiner Ehefrau Gisela, geb. Stoltz, in Hannover geboren. Von 1944 bis 1947 besuchte ich die Volksschule in Ebstorf (Kr. Uelzen) und anschließend bis Ostern 1948 die Volksschule in Bremen. Von 1948 bis 1953 war ich Schüler des Alten Gymnasiums in Bremen und darauf des Staatlichen Beethovengymnasiums in Bonn, an dem ich im März 1957 meine Reifeprüfung ablegte. In der Folgezeit studierte ich an den Universitäten Hamburg, Freiburg i.Br. und Göttingen Rechtswissenschaft. Das Fachstudium unterbrach ich im Winter 1957/58 durch einen halbjährigen Studienaufenthalt in Frankreich. Außerdem verbrachte ich 1958/59 ein Studienjahr als Stipendiat des Fulbright-Programms und des Augustana College, Rock Island, Illinois, in den USA.

Nachdem ich am 5. Juli 1963 die Erste Juristische Staatsprüfung vor dem Justizprüfungsamt des Oberlandesgerichts Celle bestanden hatte, trat ich am 1. Januar 1964 den juristischen Vorbereitungsdienst im Land Nordrhein-Westfalen an. Vom 1. Januar bis zum 31. Mai 1966 arbeitete ich im Rahmen der Referendarausbildung als Praktikant bei der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in Brüssel.